

# Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA  
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

**Direttore responsabile:** Enzo Di Salvatore

**Vicedirettore:** Salvatore Dettori

**Coordinatore del Comitato di Redazione:** Omar Makimov Pallotta

**Comitato di Direzione:** Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Marco Pierdonati, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

**Comitato scientifico:** Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Valerio Ficari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

**Comitato di Redazione:** Alessandra Alfieri, Guido Befani, Alessandro Cardinali, Domenico Cristallo, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

## SOMMARIO FASCICOLO N. 1

### EDITORIALE

- Maurizio Ricci – *Il caso ex Ilva tra salute, occupazione e libertà di iniziativa economica* 3

### SAGGI

- Marica Di Pierri – *Diritto alla partecipazione e SLAPP: profili critici e risposta normativa dell'Unione europea* 11
- Francesco Giacchi – *Dieci anni di disastro ambientale* 37

### ARTICOLI

- Valentina Capasso – *Climate change litigation against private entities: a liability in search of...a cause of action* 69
- Vincenzo Di Gioia – *Cooling poverty, da fenomeno sommerso a nuova sfida per il welfare contemporaneo* 87
- Giulia Di Rosso – *Oltre il dogma della vincolatività: per una gestione equa delle sopravvenienze ambientali nella filiera agroalimentare* 109
- Jakub Medda – *Brevi note sul diritto al cibo nella Costituzione italiana* 131
- Claudio Sarteà – *Ideas para una ecología de la técnica* 155

## NOTE A SENTENZA

Vitor Abrahão Castro Alves - Flávia Trentini – <i>Parere consultivo n. 32 del 2025 della Corte interamericana dei diritti umani: il concetto di emergenza climatica e la determinazione degli obblighi degli Stati americani</i>	169
Domenico Cristallo – <i>Crisi di mercato e crisi climatico-ambientale nella PAC: le deroghe al greening tra logica dell'emergenza e tenuta del sistema</i>	191
Francesco De Facci – <i>The Hungarian Constitutional Court delivers its ruling on the Climate Protection Act</i>	221
Sara Fucito – <i>Autonomia fiscale nazionale e obiettivi climatici dell'Unione</i>	241
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	261

IL CASO *EX* ILVA TRA SALUTE, OCCUPAZIONE E LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

Il caso dell'*ex* Ilva di Taranto continua a interrogare il diritto ben oltre la sua dimensione industriale, territoriale e occupazionale. Esso solleva, in forma paradigmatica, una questione che attraversa l'intero dibattito contemporaneo sul rapporto tra produzione, ambiente e diritti fondamentali: fino a che punto l'ordinamento può tollerare lo svolgimento di attività economiche che producono un danno grave, diffuso e strutturale alla salute dei lavoratori e della popolazione, nonché agli ecosistemi, influenzando negativamente sul clima?

La rilevanza del caso non risiede soltanto nella sua peculiarità, lo stabilimento siderurgico più importante in Italia, tra i più rilevanti in ambito internazionale e con un elevato numero di addetti<sup>1</sup>, ma nella sua capacità di rendere visibili tensioni che attraversano molte attività produttive ad alto impatto ambientale e che mettono alla prova la tenuta di fondamentali principi costituzionali.

Peraltro, è il caso di sottolineare la particolare "pervasività" dell'*ex* Ilva, che si sviluppa su un'area territoriale doppia rispetto a quella del comune di Taranto, che pure ha un numero ragguardevole di abitanti (circa 185.000), un'area territoriale, questa, caratterizzata anche dalla presenza di altre attività produttive inquinanti (tra le quali, una raffineria di petrolio, un'industria cementiera, un arsenale della marina militare), responsabili di un forte inquinamento atmosferico con l'emissione di sostanze nocive (tra le quali, polveri sottili, diossine,

<sup>1</sup> Nei periodi di maggiore sviluppo lo stabilimento siderurgico ha occupato fino a 20.000 dipendenti con un numero quasi analogo di lavoratori impiegati nell'indotto (imprese appaltatrici e *sub* appaltatrici). A febbraio 2026, i dipendenti dell'*ex* Ilva di Taranto sono 7.938, mentre quelli delle imprese dell'indotto oscillano tra le 5.000 e le 7.000 unità.

biossido di azoto e anidride solforosa), con valori ben superiori ai limiti stabiliti dall'OMS, dalla normativa europea e nazionale.

Da molto tempo, la nocività ambientale connessa alla produzione siderurgica nell'area di Taranto è oggetto di particolare attenzione scientifica e istituzionale. I dati epidemiologici, relativi all'incidenza di patologie gravi e invalidanti nella popolazione esposta all'inquinamento industriale, sono noti<sup>2</sup> e rappresentano ormai un presupposto fattuale non contestabile. Il caso *ex Ilva* non pone più solo un problema di accertamento della pericolosità dell'attività produttiva, ma chiama il diritto a confrontarsi con la gestione normativa di un rischio conosciuto, protrattosi fin troppo nel tempo e socialmente distribuito, che incide in modo asimmetrico su territori e comunità specifiche.

Proprio la stabilità del quadro conoscitivo consente di spostare l'analisi dal piano fattuale a quello giuridico. Quando il danno ambientale e sanitario non è né imprevisto né episodico, ma strutturale e consolidato nel tempo, la responsabilità dell'ordinamento non può limitarsi a mere misure correttive o compensative. Il diritto è chiamato, piuttosto, a interrogarsi sui limiti di legittimità dell'attività economica e sulle condizioni alle quali essa può (continuare a) essere svolta in un ordinamento costituzionale, fondato sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla salvaguardia dell'interesse generale.

Nel discorso pubblico, la vicenda *ex Ilva* è spesso rappresentata come un conflitto tra il diritto alla salute, garantito dall'art. 32 Cost., il diritto al lavoro, riconosciuto dall'art. 4 Cost. e il principio della libertà

<sup>2</sup> I rapporti dell'OMS, nell'ultimo ventennio, stimano i seguenti morti prematuri attribuibili principalmente all'inquinamento atmosferico (PM 2.5) dell'impianto siderurgico limitatamente al solo comune di Taranto: circa 27-43 all'anno nel periodo pre-2012, con riduzioni significative post-AIA 2012. Gli eccessi di mortalità/morbilità sono riconducibili a malattie respiratorie, muscolari e tumori (es., polmone, vescica, pleura, prostata), linfomi non-Hodgkin, leucemie, infarti miocardici, malattie renali, epatiche, pancreatiche.

Quanto ai dipendenti *ex Ilva*, sempre negli ultimi venti anni, sono stati riconosciute 2.035 malattie professionali, di cui quasi la metà di natura tumorale con 691 decessi, malattie collegate direttamente alle condizioni di lavoro e alla persistente esposizione ad agenti patogeni e polveri (specie il PM 10). Cfr. il Rapporto d'impatto sanitario per gli scenari produttivi dell'acciaieria di Taranto, condotto dall'OMS e commissionato dalla Regione Puglia.

dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). Questa contrapposizione, per quanto intuitiva, rischia tuttavia di semplificare eccessivamente il problema.

Il diritto alla salute<sup>3</sup> non è un interesse tra gli altri, né un bene disponibile in nome di esigenze produttive o occupazionali: è qualificato dalla Costituzione come diritto fondamentale della persona e come interesse della collettività, assumendo una funzione che precede e condiziona l'esercizio degli altri diritti, pur costituzionalmente garantiti<sup>4</sup>. In questo senso, rispecchia il doppio valore della salute, che non può essere considerato solo come un bene individuale da proteggere, ma anche quale bene collettivo, di "eminente rilevanza sociale"<sup>5</sup>. Per un verso, inteso come diritto a determinate prestazioni da parte dello Stato, tale diritto rientra nella categoria dei diritti sociali e rappresenta una delle più compiute espressioni della famiglia dei diritti sociali. Per altro verso, inteso come pretesa di astensione da ogni interferenza illegittima nella sfera di autodeterminazione del singolo, si configura come diritto di libertà.

Quale diritto di libertà, è indisponibile, intrasmissibile, imprescrittibile e irrinunciabile; si tratta dei caratteri attribuiti ai diritti di libertà, in quanto diritti della personalità, vale a dire inerenti ad attributi essenziali della personalità. Quale diritto sociale, ovvero come pretesa a un fattivo intervento dello Stato nell'ambito della protezione, assistenza e promozione della salute, è norma programmatica, vale a dire costruita come enunciazione di principi con efficacia pienamente vincolante e non meramente esortativa nei confronti dell'apparato statale.

Nonostante la sua complessità, tale diritto può essere ricomposto nella nozione di diritto fondamentale e, soprattutto, inviolabile e asso-

<sup>3</sup> Sul diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost., cfr. per tutti C. MORTATI, *La tutela della salute nella costituzione italiana*, in *Riv. inf. mal. prof.*, n. 1, 1961, p. 1; L. MONTUSCHI, *Il I° comma dell'art. 32*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, p. 146 e R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 513.

<sup>4</sup> Sul ruolo centrale del diritto alla salute nel contesto della crisi ambientale e climatica v. M. PENNASILICO, *Ex Constitutione Salus. Il peso della Costituzione nella lotta al cambiamento climatico*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2025, pp. 655 ss.

<sup>5</sup> C. SMURAGLIA, *Tutela della salute (dir. lav.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 1.

luto. Da molti anni, la Corte Costituzionale ha, da un lato, affermato decisamente la valenza del diritto alla salute e la sua inviolabilità nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti<sup>6</sup>; da un altro, ne ha sancito con forza la sua assolutezza, riconoscendone la garanzia e la tutela nei confronti non solo dei pubblici poteri, ma anche dei rapporti interprivati<sup>7</sup>.

Il lavoro, a sua volta, non è tutelato in forma neutra o astratta, ma come attività che contribuisce al progresso materiale e spirituale della società (art. 4 Cost.), secondo un disegno costituzionale che non separa mai la dimensione economica da quella sociale (a partire dall'art. 1).

Se un'attività produttiva richiede, per la sua prosecuzione, l'accettazione di un danno grave e persistente alla salute umana e all'ambiente, la questione non può essere ridotta a un mero bilanciamento tra diritti di pari rango, ma investe la compatibilità del modello produttivo con l'assetto costituzionale. In questa prospettiva, il diritto non è chiamato a scegliere quale diritto sacrificare, ma a stabilire se e a quali condizioni l'attività economica possa (continuare a) essere considerata legittima. Il problema non è, dunque, il conflitto tra salute e lavoro, ma la legittimazione costituzionale di una produzione che genera un danno strutturale e conosciuto.

Un'interpretazione sistematica degli artt. 32 e 41 Cost. consente di chiarire le scelte operate dal Costituente: di fronte a un "diritto fondamentale" (art. 32 Cost.), si pone una mera libertà, che tra l'altro non è assoluta, ma è condizionata nelle sue modalità di svolgimento, in quanto non deve "recare danno alla salute, all'ambiente (...)" (art. 41, co. 2, Cost.). Se quella sancita dall'art. 41, co. 1, Cost. è la libertà di organizzare e gestire l'impresa, la libertà "di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre"<sup>8</sup>, non c'è dubbio che tale libertà non garantisca un qualsiasi profitto<sup>9</sup> e possa essere an-

<sup>6</sup> Già Corte cost. 16 ottobre 1990, n. 455.

<sup>7</sup> Già Corte cost. 26 luglio 1979, n. 88, p. 656, con nota di A. ANZON, *L'altra "faccia" del diritto alla salute*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1979, p. 657, nonché R. FERRARA, *Salute*, cit., pp. 519, 522.

<sup>8</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Art. 41-44, Bologna-Roma, 1982, p. 4.

<sup>9</sup> G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989, p. 7.

che incisivamente limitata per i fini di utilità sociale, nonché per evitarne il contrasto con la sicurezza, la libertà, la dignità umana<sup>10</sup> e ora anche la salute e l'ambiente.

Dal combinato disposto degli artt. 32 e 41, co. 2, Cost., si desume la subordinazione del fattore economico-produttivo alle esigenze di salvaguardia della salute dei lavoratori e della popolazione, con la conseguente risoluzione del conflitto tra i due valori in gioco e si prende atto della differenza tra il valore dei beni giuridici in esame: “contro un diritto assoluto, si colloca un diritto che ha, al suo interno, un limite fondato sullo stesso presupposto del primo”<sup>11</sup>.

È palese l'opzione del Costituente nel “privilegiare l'uomo sulla macchina”<sup>12</sup>, riconoscendo la preminenza delle esigenze protettive su quelle produttive: queste ultime non possono mai rappresentare un limite al diritto alla salute; al contrario, è quest'ultimo che deve potersi esplicitare in tutta la sua compiutezza fino a porre limiti al principio della libertà dell'iniziativa economica privata e, quindi, alle esigenze della produzione. Un discorso analogo può ben essere sviluppato tra il principio della libera iniziativa economica privata e la tutela della salute della popolazione.

Proprio la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. ha rafforzato in modo significativo questa impostazione. L'inserimento della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali, nonché il già citato vincolo espresso all'iniziativa economica privata affinché non si svolga in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, incidono direttamente sulla lettura dei conflitti tra produzione e diritti fondamentali. La tutela ambientale e climatica non può più essere considerata un limite esterno o eventuale, ma entra stabilmente nel nucleo dei criteri di legittimazione dell'attività economi-

<sup>10</sup> U. BELVISO, *Il concetto di “iniziativa economica privata” nella Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, n. 1, 1961, pp. 156-157.

<sup>11</sup> C. SMURAGLIA, *Salute*, cit., p. 2, e R. FERRARA, *Salute*, cit., p. 526, secondo cui la libertà economica non si presenta alla stregua di una situazione giuridica soggettiva connotata da caratteri di assolutezza, e quindi di inviolabilità, essendo al contrario “funzionalizzata” e conseguentemente sottoposta al controllo conformativo dei pubblici poteri.

<sup>12</sup> L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1989, pp. 15 ss.

ca, contribuendo a ridefinire il rapporto tra libertà di iniziativa e responsabilità collettiva.

Il caso *ex Ilva* assume dunque un valore ben oltre la sua specificità territoriale e diventa un esempio emblematico delle difficoltà incontrate dall'ordinamento nel tradurre in regole effettive il principio secondo cui l'attività economica debba svolgersi entro limiti ambientali e sociali inderogabili. La persistenza di regimi derogatori, di soluzioni temporanee e di interventi emergenziali, finora posti in essere, segnala la difficoltà del diritto di abbandonare una logica di gestione contingente del conflitto per approdare a una ridefinizione strutturale delle condizioni di legittimità della produzione.

È in questo quadro che il tema della decarbonizzazione dello stabilimento *ex Ilva* assume una valenza giuridica che trascende la mera dimensione tecnologica o industriale. La transizione ecologica non si configura come una misura compensativa o come una scelta politica discrezionale, ma come condizione necessaria di conformità costituzionale della produzione. In assenza di una trasformazione effettiva dei processi produttivi, la prosecuzione dell'attività industriale rischia di porsi in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, così come oggi risultano espressamente formulati (art. 41, co. 3, Cost.).

Il caso *ex Ilva* mostra, inoltre, il pericolo di una progressiva normalizzazione dell'eccezione. Per anni, la gestione giuridica della vicenda si è fondata su interventi emergenziali e su una sospensione di fatto dell'applicazione piena dei principi costituzionali, nella convinzione che il conflitto fosse contingente e destinato a risolversi nel breve periodo. Ma quando l'emergenza si protrae nel tempo, essa cessa di essere tale e si trasforma in una scelta ordinaria, che interpella direttamente la responsabilità del diritto e la sua capacità di porre limiti effettivi all'attività economica<sup>13</sup>.

Taranto, in questo senso, non rappresenta soltanto una vertenza industriale irrisolta ormai da troppi anni, ma un banco di prova decisi-

<sup>13</sup> Sul rischio di una gestione emergenziale permanente delle crisi ambientali e climatiche, cfr. E. DI SALVATORE, *Presentazione*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, p. III; M. TALLACCHINI, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 337 ss.

vo per la capacità dell'ordinamento costituzionale di governare la transizione ecologica senza rinunciare alla tutela effettiva dei diritti fondamentali. Questo processo postula un coinvolgimento, non più procrastinabile, di tutti i soggetti del sistema istituzionale e di relazioni industriali e un'assunzione di precise responsabilità innanzi tutto in capo alle pubbliche istituzioni (il Governo, *in primis*; la Regione e gli enti locali), contemperando così il diritto al lavoro e il mantenimento dei livelli occupazionali in un'area economicamente fragile con l'imprescindibile e prevalente diritto alla salute attraverso l'effettiva attuazione di un processo di decarbonizzazione, di cui finora si è solo discusso più a livello teorico che operativo.

La posta in gioco non riguarda solo il futuro di uno stabilimento, ma la credibilità stessa del diritto e della politica di fronte alle sfide poste dalla crisi ambientale e climatica, in un contesto nel quale la tolleranza del danno non può più essere considerata una soluzione giuridicamente accettabile.



Marica Di Pierri

## DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE E SLAPP: PROFILI CRITICI E RISPOSTA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le SLAPP tra spazio civico, partecipazione e transizione ecologica. – 2. Le SLAPP come abuso del processo e violazione dei diritti fondamentali. – 3. La risposta normativa dell'Unione europea: la direttiva 2024/1069/UE. – 4. SLAPP e contenzioso climatico: derive strategiche e *backlash* ESG. – 5. Giurisprudenza e casi emblematici nel contesto europeo e transnazionale. – 6. Verso una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione.

### 1. *Introduzione. Le SLAPP tra spazio civico, partecipazione e transizione ecologica*

Il fenomeno delle *Strategic Lawsuits Against Public Participation*<sup>1</sup> (SLAPP) si configura come una delle più rilevanti minacce contemporanee all'effettività dei diritti fondamentali connessi alla partecipazione democratica. Tali azioni giudiziarie, pur formalmente incardinate nei canali ordinari di tutela giurisdizionale, sono caratterizzate da una finalità sostanzialmente estranea alla risoluzione di una controversia giu-

<sup>1</sup> Per una definizione di SLAPP si veda: P. CANAN, G.W. PRING, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*, in *Social Problems*, n. 5, 1988, pp. 506-519. Con l'acronimo di SLAPP, acronimo di «*Strategic Lawsuits Against Public Participation*», si indicano le azioni legali strumentali, promosse da attori economicamente o politicamente potenti (come imprese, figure pubbliche o istituzioni), il cui obiettivo non è l'ottenimento di una tutela giurisdizionale, ma la cui finalità appare principalmente intimidatoria, a danno di individui o organizzazioni impegnati nella partecipazione pubblica – quali giornalisti, attivisti, ricercatori o difensori dei diritti umani – attraverso l'imposizione di costi economici, psicologici e reputazionali e così producendo un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione e sul dibattito democratico. Si vedano altresì, tra gli altri, G.W. PRING, P. CANAN, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, Philadelphia, 1996 e A. BUYSE, *Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, n. 8, 2018, pp. 966-988.

ridica, mirando piuttosto a dissuadere, intimidire o silenziare individui e organizzazioni impegnati nel dibattito pubblico su questioni di interesse generale<sup>2</sup>. In questa prospettiva, le SLAPP producono un effetto deterrente o *chilling effect*<sup>3</sup> che incide in modo significativo sulla libertà di espressione, sull'accesso all'informazione e, più in generale, sul corretto funzionamento dei meccanismi di controllo democratico.

Nel contesto europeo, l'attenzione verso le SLAPP si è progressivamente intensificata, parallelamente all'emersione di conflitti sempre più marcati attorno alle politiche ambientali, energetiche e climatiche. Attivisti, giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile svolgono un ruolo centrale nel monitoraggio delle decisioni pubbliche e private in tali ambiti, contribuendo alla trasparenza e all'*accountability* dei processi decisionali. Proprio per questo, tali attori costituiscono un bersaglio privilegiato di azioni giudiziarie strategiche che sfruttano l'asimmetria di risorse economiche e legali tra le parti per limitare l'incidenza di iniziative civiche<sup>4</sup>.

La rilevanza giuridica del fenomeno emerge con particolare evidenza se si considera il quadro normativo multilivello che tutela la partecipazione pubblica. A livello internazionale ed europeo, la libertà di espressione e il diritto a un equo processo sono garantiti, rispettivamente, dagli articoli 10 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), mentre la Convenzione di Aarhus riconosce espli-

<sup>2</sup> J. VAN ERP, T. VAN DER LINDEN, *Silencing Those Who Speak Up against Corporate Power: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs) in Europe*, in N. LORD, E. INZELT, W. HUISMAN, R. FARIA (a cura di), *European White-Collar Crime. Exploring the Nature of European Realities*, Bristol, 2022, pp. 207-220.

<sup>3</sup> L'espressione "*Chilling effect*" indica l'effetto dissuasivo indiretto esercitato da leggi, politiche pubbliche, pratiche istituzionali o contesti repressivi sull'esercizio di diritti e libertà fondamentali – in particolare la libertà di espressione, di associazione e di partecipazione politica – inducendo individui o gruppi ad astenersi dall'esercitarli per timore di sanzioni legali, ritorsioni, stigmatizzazione o altre conseguenze negative, anche in assenza di un divieto formale o di una repressione diretta. Si vedano, tra gli altri, F. SCHAUER, *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*, in *Boston University Law Review*, n. 5, 1978, pp. 685-732; E. BARENDT, *Freedom of Speech*, Oxford, 2005; A. BUYSE, *The Chilling Effect in Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, n. 4, 2017, pp. 701-723.

<sup>4</sup> P. COE, *Addressing Strategic Lawsuits Against Public Participation*, in *Journal of Media Law*, 2025, pp. 1-40.

citamente il diritto dei cittadini a essere informati, a partecipare ai processi decisionali ambientali e ad accedere alla giustizia in materia ambientale<sup>5</sup>. In questo contesto, le SLAPP, pur non configurandosi necessariamente come violazioni dirette di tali disposizioni, ne compromettono l'effettività sostanziale, svuotandole di contenuto attraverso un uso strumentale del processo.

Secondo i dati raccolti dalla *Coalition Against SLAPPs in Europe* (CASE), il fenomeno delle SLAPP ha assunto in Europa una dimensione strutturale. Il *CASE Report* del 2025 documenta l'esistenza di almeno 1.303 procedimenti riconducibili a SLAPP soltanto tra il 2010 e il 2024, sulla base di una metodologia che combina criteri quantitativi e qualitativi per l'identificazione dei casi. Solo nel 2024 sono state censite 167 nuove azioni giudiziarie, confermando una tendenza alla crescita che, secondo gli stessi autori, risulta verosimilmente sottostimata a causa della mancanza di dati completi e dell'opacità che caratterizza molti procedimenti<sup>6</sup>. L'anno precedente il rapporto aveva individuato 1.049 SLAPP tra 2010-2023, segnando un incremento significativo di questo trend<sup>7</sup>. L'aggiornamento del 2025 evidenzia inoltre una crescente concentrazione delle SLAPP in settori strategici, come energia, industria estrattiva, grandi infrastrutture e politiche climatiche. In tali ambiti, il contenzioso strategico sembra assumere funzione difensiva rispetto alle crescenti pressioni esercitate dalla società civile e dal contenzioso climatico. I dati mostrano, inoltre, che le SLAPP interessano un numero elevato di Stati europei, con una diffusione che supera i confini dell'Unione<sup>8</sup>. Questa dimensione transnazionale rafforza la necessità di un approccio sovranazionale al fenomeno, capace di evi-

<sup>5</sup> Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998.

<sup>6</sup> CASE, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, in [www.the-case.eu](http://www.the-case.eu), 2026, pp. 5-7

<sup>7</sup> CASE, *A 2024 Report on SLAPPs in Europe: Mapping Trends and Cases*, in [www.the-case.eu](http://www.the-case.eu), 2024, pp. 13.

<sup>8</sup> Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 4 novembre 1950, artt. 6 e 10.

tare frammentazioni normative e disomogeneità nella tutela dei diritti fondamentali.

Dal punto di vista giuridico, le SLAPP sollevano questioni complesse in relazione all'equilibrio tra diritto di azione in giudizio e tutela delle libertà fondamentali. Se da un lato il ricorso alla giustizia costituisce un diritto essenziale in uno Stato di diritto, dall'altro l'uso distorto di tale strumento può tradursi in una forma di abuso del processo, idonea a compromettere la parità delle armi e l'accesso effettivo alla giustizia per i soggetti più vulnerabili. Tali contenziosi si collocano precisamente in questa zona grigia, in quanto si servono delle garanzie processuali per finalità di natura extraprocessuale.

L'impatto di tali azioni risulta particolarmente significativo nel contesto delle politiche ambientali e climatiche, dove la partecipazione pubblica rappresenta un elemento imprescindibile per la legittimità e l'efficacia delle decisioni. In questo senso, le SLAPP non possono essere considerate semplici controversie tra privati, poiché assumono una chiara dimensione pubblicistica, incidendo sull'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente, alla stabilità climatica e alla gestione democratica della transizione ecologica.

Alla luce di tali considerazioni, il presente contributo intende analizzare le SLAPP come fenomeno giuridico complesso, collocato all'intersezione tra diritto processuale, tutela dei diritti fondamentali e governance ambientale. In particolare, il lavoro si propone di: (i) qualificare le SLAPP come forme di abuso del processo suscettibili di incidere sull'effettività dei diritti garantiti dalla CEDU e dal diritto dell'Unione; (ii) esaminare criticamente la risposta normativa europea, con specifico riferimento alla direttiva 2024/1069 e alle prospettive di recepimento; (iii) approfondire le interazioni tra SLAPP e contenzioso climatico, evidenziando i rischi di *backlash* nei confronti delle politiche ESG; (iv) analizzare alcuni casi emblematici per ricostruire le principali strategie di intimidazione legale; (v) contribuire all'elaborazione di una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione europea.

## 2. Le SLAPP come abuso del processo e violazione dei diritti fondamentali

L'analisi giuridica delle SLAPP impone di interrogarsi sul rapporto tra il diritto di azione in giudizio, quale espressione essenziale dello Stato di diritto, e il suo possibile uso distorto come strumento di pressione e intimidazione. Invero, tali contenziosi si collocano in una zona di frizione tra tutela dell'accesso alla giustizia e necessità di prevenire forme di abuso del processo che incidono in modo sproporzionato sull'esercizio dei diritti fondamentali, alterando l'equilibrio tra le parti e compromettendo la funzione stessa della giurisdizione. In questa prospettiva, esse, come accennato, assumono una rilevanza sistemica, incidendo sull'interesse pubblico alla libera formazione dell'opinione e alla partecipazione democratica.

Un elemento qualificante delle SLAPP è rappresentato dalla loro natura strategica, che si manifesta nella sproporzione tra la pretesa formalmente azionata in giudizio e le finalità sostanziali perseguite dall'attore. Come evidenziato dalla dottrina più recente, tali azioni non sono orientate primariamente all'ottenimento di una decisione favorevole nel merito, bensì alla produzione di effetti extraprocessuali, quali l'intimidazione, il logoramento economico e psicologico del convenuto<sup>9</sup>, nonché la dissuasione di ulteriori interventi nel dibattito pubblico.

In questo senso, le SLAPP possono essere lette come un dispositivo di *intimidazione legale*<sup>10</sup>, che sfrutta le caratteristiche strutturali del processo – durata, costi, complessità procedurale – per creare un contesto di pressione sistemica. L'asimmetria di risorse tra le parti, frequentemente riscontrabile nei contenziosi che vedono coinvolti grandi attori economici o istituzionali da un lato e individui, ONG o giornalisti dall'altro, amplifica tale effetto, rendendo il semplice avvio del procedimento uno strumento idoneo a scoraggiare l'esercizio di diritti

<sup>9</sup> Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE), Daphne Caruana Galizia Foundation, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, 2026, cit., p. 5 ss.

<sup>10</sup> Si vedano, tra gli altri, sul punto J. BAYER, P. BÁRD, M. LUK, L. VOSYLIUTE, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union*, in [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu), 2021.

fondamentali<sup>11</sup>. La finalità extraprocessuale delle SLAPP emerge altresì dalla loro collocazione in settori caratterizzati da un elevato interesse pubblico, come l'ambiente, il clima e la salute collettiva. In tali ambiti, la funzione di controllo esercitata dalla società civile assume un rilievo essenziale per la trasparenza e la legittimità delle decisioni pubbliche e private. Le SLAPP intervengono proprio su questo terreno, mirando a neutralizzare forme di dissenso informato e a ridurre la visibilità pubblica di pratiche o politiche contestate, con un impatto che trascende la singola controversia.

Dal punto di vista giuridico, le SLAPP pongono rilevanti questioni in relazione ai principi di buona fede e correttezza processuale, che costituiscono cardini dell'ordinamento europeo e degli ordinamenti nazionali degli Stati membri. L'esercizio del diritto di azione, pur essendo garantito come diritto fondamentale, incontra limiti intrinseci laddove venga utilizzato in modo strumentale e sproporzionato rispetto allo scopo per cui è riconosciuto. È in tale prospettiva che le SLAPP possono essere qualificate come forme di abuso del processo, in quanto il ricorso alla giurisdizione è piegato a finalità estranee alla tutela di un interesse giuridicamente meritevole di protezione.

La sproporzione tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito si riflette anche nella violazione del principio di parità delle armi, che impone un equilibrio sostanziale tra le parti del giudizio. Le SLAPP, imponendo costi elevati e rischi significativi al convenuto, alterano tale equilibrio, incidendo sulla capacità di difesa e sulla possibilità stessa di sostenere il contenzioso. Tale squilibrio – si badi – non è un effetto collaterale, costituendo piuttosto uno degli elementi centrali della strategia intimidatoria sottesa a tali azioni<sup>12</sup>.

Nel contesto dei diritti ambientali e climatici, dove l'accesso alla giustizia rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'effettività delle norme sostanziali, l'uso abusivo del processo rischia, in questi casi, di svuotare di contenuto i meccanismi di tutela previsti

<sup>11</sup> G.W. PRING, P. CANAN, *Studying Strategic Lawsuits*, cit., pp. 390 ss.

<sup>12</sup> Così anche J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive: A Partial Victory for Rule of Law Advocacy in Europe*, in *German Law Journal*, n. 6, 2024, pp. 840 - 855.

dal diritto europeo e internazionale, trasformando il processo da strumento di garanzia a mezzo di repressione del dissenso<sup>13</sup>.

La qualificazione delle SLAPP come abuso del processo solleva interrogativi rilevanti anche in relazione all'articolo 6 della CEDU, che garantisce il diritto a un equo processo. Sebbene le SLAPP non configurino necessariamente una violazione diretta e immediata di tale disposizione, esse incidono in modo significativo sull'effettività delle garanzie convenzionali, in particolare sotto il profilo dell'accesso alla giustizia e della ragionevole durata del procedimento.

L'onere economico e psicologico derivante dall'essere coinvolti in procedimenti manifestamente infondati o abusivi può, infatti, tradursi in una limitazione sostanziale del diritto di difesa, inducendo i convenuti a rinunciare all'esercizio dei propri diritti o a evitare future forme di partecipazione pubblica. Coerentemente, le SLAPP producono un effetto dissuasivo che si riflette non solo sul singolo individuo, ma sull'intero spazio civico, compromettendo il pluralismo e la libera circolazione delle idee<sup>14</sup>.

In questo senso, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha più volte affermato che le garanzie derivanti dall'articolo 6 della CEDU devono essere interpretate in modo da assicurare una tutela concreta ed effettiva, e non meramente teorica. Alla luce di tale orientamento, le SLAPP possono essere considerate come pratiche idonee a svuotare di contenuto il diritto a un equo processo, laddove l'apparente rispetto delle forme procedurali si accompagna a

<sup>13</sup> CASE, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe*, cit., pp. 5 ss.

<sup>14</sup> In tal senso è esemplificativo il caso *Golder* contro Regno Unito (1975). Con tale sentenza, la Corte EDU ha riconosciuto che l'art. 6, par. 1, CEDU include implicitamente il diritto di accesso a un tribunale, quale presupposto indefettibile del diritto a un equo processo. Questo principio è particolarmente rilevante ai fini dell'analisi delle SLAPP, poiché consente di qualificare le azioni giudiziarie abusive come pratiche idonee a ostacolare in modo sproporzionato l'accesso effettivo alla giustizia e a produrre un effetto deterrente (*chilling effect*) sull'esercizio della libertà di espressione e di partecipazione al dibattito pubblico. Cfr. Corte EDU 21 febbraio 1975, causa C-4451/70, *Golder* contro *Regno Unito*.

un sostanziale diniego di giustizia per effetto della pressione esercitata sul convenuto<sup>15</sup>.

### 3. *La risposta normativa dell'Unione europea: la direttiva 2024/1069/UE*

L'emersione e la progressiva sistematizzazione del fenomeno delle SLAPP hanno reso evidente la necessità di un intervento normativo a livello unionale, volto a garantire una tutela effettiva dello spazio civico e dei diritti fondamentali connessi alla partecipazione pubblica. In tale contesto si colloca l'adozione della direttiva 2024/1069/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante adottato per contrastare le SLAPP, riconoscendone espressamente la natura abusiva e il potenziale impatto sistemico sullo Stato di diritto.

La direttiva 2024/1069/UE si inserisce in un contesto europeo caratterizzato da una crescente attenzione verso il deterioramento dello spazio civico e le minacce alla libertà di espressione e informazione. Le pressioni esercitate dalla società civile, dalle reti di giornalisti e dalle organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti fondamentali hanno svolto un ruolo decisivo nel portare il tema delle SLAPP all'attenzione delle istituzioni europee<sup>16</sup>. Progressivamente, il fenomeno è stato riconosciuto come una pratica strutturale e non episodica, idonea a compromettere il corretto funzionamento dei sistemi democratici e dei meccanismi di *accountability*. La Commissione europea, nel presentare la proposta di direttiva, ha esplicitamente evidenziato il nesso tra

<sup>15</sup> È il caso, tra gli altri della decisione Corte EDU, 23 aprile 2015, causa C-29369/10, *Morice* contro *Francia*. La sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2015 nel caso citato (causa C-29369/10), è considerata una pronuncia fondamentale in materia di libertà di espressione degli avvocati (art. 10 CEDU) e diritto a un equo processo (art. 6 CEDU). La Corte ha stabilito, con decisione unanime, che la condanna penale inflitta in Francia all'avvocato Olivier Morice per diffamazione nei confronti di alcuni magistrati ha costituito una violazione sproporzionata della sua libertà di espressione. Corte EDU 23 aprile 2015, causa C-29369/10, *Morice* contro *Francia*.

<sup>16</sup> CASE, *A 2025 on Report SLAPPs in Europe*, cit., pp. 6 ss.

SLAPP e tutela dello Stato di diritto, richiamando l'impatto di tali azioni sull'effettività dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di espressione e di informazione (art. 11), in linea con il significato e la portata del corrispondente art. 10 della CEDU, e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47 della Carta)<sup>17</sup>. Inoltre, come emerge dai suoi considerando, la direttiva deve essere interpretata e attuata in conformità ai diritti fondamentali, alla Carta e ai principi generali del diritto dell'Unione europea. Tra tali principi rientra il divieto di abuso del diritto, che comprende anche l'abuso del processo, da tempo riconosciuto dalla Corte di giustizia come principio generale del diritto dell'Unione europea<sup>18</sup>. In quanto tale, esso vincola gli Stati membri alla stessa stregua del diritto primario e funge da criterio interpretativo della normativa di diritto derivato<sup>19</sup>. In questa prospettiva, la direttiva anti-SLAPP può essere intesa come un'applicazione specifica di tale principio generale nel campo della partecipazione pubblica.

Ne consegue che quest'ultima deve essere attuata assicurando un livello di tutela non inferiore a quello già garantito dall'effettiva operatività del principio generale di divieto di abuso degli strumenti processuali. Va altresì rilevato che l'abuso del processo è istituito già noto agli ordinamenti nazionali, che prevedono categorie e strumenti processuali interni idonei a contrastare l'esercizio distorto del diritto di azione<sup>20</sup>.

Ad ogni modo, uno degli aspetti più controversi della direttiva riguarda la delimitazione del suo ambito di applicazione. Il legislatore europeo ha scelto di circoscrivere l'intervento ai procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere, fondando la competenza dell'Unione

<sup>17</sup> Commissione europea, *New EU rules to protect against strategic lawsuits against public participation enter into force*, in [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu), 3 maggio 2024.

<sup>18</sup> L. PANTALEO, *Abuse of Law in the European Union. The rise of a Special General Principle*, The Hague, 2025, pp. 42 ss.

<sup>19</sup> J. ZILLER, *General Principles of European Union Law: Their Origins and Role in the Evolution of European Integration*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2025, p. 200.

<sup>20</sup> E.A. ROSSI, *La direttiva (UE) 2024/1069 («anti-SLAPPs»)*. *Analisi di diritto internazionale privato*, in *Eurojus.it*, n. 3, 2025, p. 164.

sull'articolo 81 TFUE in materia di cooperazione giudiziaria civile<sup>21</sup>. Tale scelta, se da un lato consente di superare alcuni limiti di competenza, dall'altro riduce sensibilmente la portata della disciplina, escludendo una parte rilevante delle SLAPP di natura puramente interna.

Sotto il profilo soggettivo, la direttiva tutela un'ampia categoria di soggetti impegnati nella partecipazione pubblica su questioni di interesse generale, includendo giornalisti, editori, attivisti, organizzazioni della società civile, ricercatori e altri attori del dibattito pubblico. Sul piano oggettivo, essa si applica alle azioni giudiziarie manifestamente infondate o abusive che abbiano come effetto o finalità quella di ostacolare tali attività. Tuttavia, la limitazione ai casi transfrontalieri ha sollevato diffuse critiche in dottrina, poiché rischia di creare vuoti di tutela e disparità significative tra le vittime di SLAPP a seconda della dimensione territoriale del contenzioso<sup>22</sup>.

La direttiva in esame introduce una serie di strumenti procedurali volti a contrastare in modo più efficace le SLAPP, incidendo in particolare sulle fasi iniziali del giudizio. Tra questi assume rilievo centrale il meccanismo di rigetto precoce delle azioni manifestamente infondate, che consente al giudice di interrompere tempestivamente il procedimento, riducendo l'impatto economico e psicologico sul convenuto<sup>23</sup>.

Accanto al rigetto anticipato, la direttiva prevede la possibilità di adottare misure sanzionatorie nei confronti dell'attore che abbia promosso un'azione abusiva e compensative a favore dell'attore che ne è vittima, nonché l'inversione dell'onere della prova in relazione alla

<sup>21</sup> Direttiva 2024/1069/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), 11 aprile 2024.

<sup>22</sup> In tal senso, tra gli altri: J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive*, cit., pp. 847-849, p. 855; F. FARRINGTON, M. ZABROCKA, *Punishment by Process: The Development of Anti-SLAPP Legislation in the European Union*, in *ERA Forum*, n. 4, 2023, p. 519, pp. 528-529, p. 534; F. MAOLI, *Strategic lawsuits against public participation and their global relevance: Recent developments and persisting gaps in human rights law and in (EU) PIL, Freedom, Security & Justice*, in *European Legal Studies*, n. 2, 2024, p. 289, pp. 306 s. e p. 321.

<sup>23</sup> Artt. 4-5 direttiva 2024/1069/UE.

manifesta infondatezza del ricorso. Tali strumenti mirano a disincentivare l'uso strategico del processo e a riequilibrare la posizione delle parti, rafforzando l'effettività della tutela giurisdizionale. Ulteriori disposizioni sono volte a prevenire il *forum shopping*<sup>24</sup>, ovvero la scelta strategica del foro più favorevole ai propri interessi e a garantire il coordinamento tra procedimenti pendenti in diverse giurisdizioni.

La direttiva 2024/1069/UE è entrata in vigore nel maggio 2024 e stabilisce che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per il suo recepimento entro il 7 maggio 2026<sup>25</sup>. Trattandosi di una direttiva di armonizzazione minima, il legislatore europeo ha lasciato agli Stati un ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti di attuazione, consentendo l'introduzione di misure più avanzate rispetto agli standard minimi previsti.

Allo stato attuale, il quadro di recepimento risulta fortemente eterogeneo. Alcuni Stati hanno già adottato o avviato misure legislative ispirate ai principi della direttiva. Malta è il primo Paese ad aver introdotto una disciplina nazionale di recepimento<sup>26</sup>, integrando nell'ordinamento strumenti specifici di contrasto alle cause intimidatorie e anticipando, almeno in parte, gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione<sup>27</sup>.

Il panorama europeo del recepimento della direttiva anti-SLAPP evidenzia approcci divergenti che oscillano tra il mero adeguamento

<sup>24</sup> Con l'espressione "*Forum shopping*", nel contesto delle SLAPP si indica la pratica mediante la quale l'attore che promuove un'azione legale seleziona strategicamente il foro giurisdizionale più favorevole ai propri interessi – in termini di norme sostanziali o processuali, orientamenti giurisprudenziali, durata e costi del procedimento, o severità delle sanzioni – al fine di massimizzare l'effetto intimidatorio e dissuasivo dell'azione stessa nei confronti del convenuto, spesso sfruttando asimmetrie di potere e differenze tra ordinamenti giuridici, in particolare nei contesti transnazionali. Sul punto, cfr. Commissione europea, *Proposal for a Directive on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings* ("SLAPPs"), COM(2022) 177.

<sup>25</sup> Art. 21 direttiva 2024/1069/UE.

<sup>26</sup> Governo di Malta, *Legal Notice No. 177 of 2024, European Union Act (Cap. 460), Strategic Lawsuits Against Public Participation Order, 2024*, in *Government Gazette of Malta*, n. 21, 31 luglio 2024.

<sup>27</sup> *Civil Liberties Union for Europe*, in *Media Freedom Report 2025*, Bruxelles, 2025, p. 75.

formale e l'adozione di riforme strutturali dei codici di rito, una tensione costante che riflette l'esigenza di uniformità unionale e la tutela delle specificità procedurali nazionali. Sebbene il monitoraggio condotto dall'*European Anti-SLAPP Monitor* (promosso dalla coalizione CASE) indichi che la maggior parte dei Paesi membri ha formalmente avviato le procedure di analisi, alcuni Stati si distinguono per un'attività di *drafting* più avanzata<sup>28</sup>.

In Italia, il recepimento della direttiva 2024/1069/UE si colloca, allo stato, in una fase ancora intermedia e non priva di ambiguità. Più precisamente, l'intervento nazionale non si è tradotto, ad oggi, nell'adozione di una disciplina immediatamente operativa, ma si è incanalato nello strumento della legge di delegazione europea 2025, approvata in via definitiva dal Senato l'11 marzo 2026, la quale conferisce al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi di recepimento. Nel testo approvato, l'art. 6 delega l'esecutivo a dare attuazione alla direttiva anti-SLAPP, ma individua come unico criterio direttivo specifico la definizione della nozione di «questioni con implicazioni transfrontaliere» ai sensi dell'art. 5 della direttiva, richiamando dunque il perimetro minimo imposto dal legislatore unionale<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> EAPIL, *Second Meeting of the EAPIL Working Group on Anti-SLAPP Directive Transpositions – Report*, 27 novembre 2025.

<sup>29</sup> Atto Senato n. 1737, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2025*, approvato definitivamente l'11 marzo 2026. In verità, il d.d.l. S. n. 1737 proponeva nella prima formulazione un'integrazione sistematica dell'art. 96 c.p.c. volta a trasporre i requisiti di cui agli artt. 11-15 della direttiva 2024/1069/UE, non limitandosi alla mera quantificazione del danno, ma introducendo una fattispecie procedurale di “decisione accelerata”, che avrebbe consentito al giudice di dichiarare la natura abusiva della lite già nelle fasi iniziali del giudizio, qualora la pretesa appaia manifestamente infondata e volta a inibire la partecipazione pubblica. Sotto il profilo sanzionatorio, ciò puntava a rendere la condanna ai sensi del terzo comma dell'art. 96 c.p.c. non più meramente equitativa e residuale, bensì obbligatoria e dissuasiva, stabilendo parametri edittali minimi correlati al valore della lite o alle spese legali sostenute dal convenuto, in linea con l'obiettivo europeo di neutralizzare il vantaggio economico dell'attore in malafede. Nel testo approvato invece il criterio direttivo specifico (art. 6) è limitato alla definizione delle «questioni con implicazioni transfrontaliere» ex art. 5 direttiva 2024/1069/UE. Per approfondire, cfr. Relazione illustrativa al d.d.l. S. 1737; P. MAZ-

Ne deriva che, almeno nella formulazione sinora approvata e allo stato attuale, il legislatore delegante non ha ancora recepito in termini puntuali i profili più incisivi della tutela processuale anti-abuso, quali il rigetto celere della domanda manifestamente infondata, la cauzione processuale o un rafforzato apparato sanzionatorio e risarcitorio. Diverse proposte emendative volte a introdurre criteri di delega più stringenti – in particolare con riferimento a meccanismi di *early dismissal* all'esito dell'udienza di cui all'art. 183 c.p.c., alla previsione di somme minime in favore del convenuto e alla limitazione di usi strumentali della costituzione di parte civile – non sono confluite nel testo finale. In questa prospettiva, il caso italiano appare emblematico di una trasposizione che, almeno nella fase iniziale, privilegia un adeguamento essenziale al diritto unionale, rinviando a una successiva attività governativa la definizione concreta degli strumenti processuali di contrasto alle SLAPP. Tale impostazione è stata oggetto di rilievi critici da parte della società civile organizzata. Invero, pur salutando favorevolmente l'inserimento della legge di delegazione europea, CASE Italia ha sottolineato la necessità che il recepimento non si esaurisca in un'operazione meramente formale e che tenga conto anche delle raccomandazioni complementari dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, così da estendere la protezione oltre il nucleo minimo delle controversie transfrontaliere e rafforzare in modo effettivo la libertà di espressione e la partecipazione pubblica. Ne risulta, in ultima analisi, un assetto ancora incompleto, in cui, nonostante l'intervenuta delega, la disciplina anti-SLAPP deve ancora prendere forma attraverso i decreti attuativi e le scelte politiche che ne determineranno il grado di effettività<sup>30</sup>.

In Irlanda il dibattito sul recepimento della direttiva si è esteso alla riforma strutturale del *Defamation Act*. Qui, la riflessione giuridica verte sull'opportunità di estendere le garanzie procedimentali anche alle controversie puramente interne, superando il limite dei casi con implicazioni transfrontaliere originariamente previsto dal legislatore europeo.

ZA, *Direttiva UE 2024/1069 (anti-SLAPP): il diritto processuale civile al servizio della partecipazione pubblica*, in *Il diritto processuale civile*, n. 3, 2024.

<sup>30</sup> L'analisi qui presentata è aggiornata alla metà di marzo 2026.

Parallelamente, in Croazia, l'*iter* attuativo assume connotazione emergenziale a causa dell'alto numero di procedimenti pendenti contro giornalisti; le proposte normative in discussione mirano a istituzionalizzare criteri quantitativi per la definizione del carattere "abusivo" della lite, integrando sanzioni dissuasive conformi all'art. 14 della direttiva. Al contrario, in ordinamenti caratterizzati da un rigido formalismo processuale come quello della Finlandia, l'attività preparatoria è guidata da gruppi di lavoro ministeriali impegnati a bilanciare la celerità del rigetto immediato con i principi costituzionali di oralità e diritto alla difesa. In Estonia e Cipro, l'orientamento prevalente nelle bozze di recepimento sembra favorire misure cautelari di natura economica, quali la "garanzia per le spese" (*security for costs*), intesa come deterrente preventivo contro le domande manifestamente infondate. Infine, l'esperienza della Bulgaria introduce un profilo di particolare interesse dogmatico, ipotizzando l'inversione dell'onere della prova una volta accertato l'interesse pubblico della partecipazione, obbligando l'attore a dimostrare la non infondatezza della pretesa per evitare l'estinzione anticipata del giudizio. Tale eterogeneità normativa suggerisce che, sebbene la direttiva persegua un obiettivo di armonizzazione, il risultato finale sarà verosimilmente un sistema di tutele differenziate, la cui efficacia dipenderà dalla capacità dei singoli legislatori di integrare la "*Daphne's Law*" nel rispetto delle rispettive tradizioni civilistiche.

Nonostante il suo valore simbolico e giuridico, la direttiva 2024/1069/UE presenta in definitiva limiti strutturali che ne ridimensionano la portata. La restrizione dell'ambito di applicazione ai soli casi transfrontalieri, unita all'assenza di obblighi stringenti di recepimento uniforme, rischia di tradursi in implementazioni meramente formali o scarsamente incisive. Parte della dottrina ha definito la direttiva come una vittoria parziale per la tutela dello Stato di diritto, sottolineando come essa rappresenti un primo passo verso il riconoscimento giuridico delle SLAPP, ma non una risposta esaustiva al fenomeno<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive*, cit., pp. 850 ss.

#### 4. *SLAPP e contenzioso climatico: derive strategiche e backlash ESG*

L'analisi delle SLAPP acquista una particolare rilevanza nel contesto del contenzioso climatico, dove tali azioni giudiziarie si configurano sempre più frequentemente come strumenti reattivi e difensivi rispetto alla crescente mobilitazione giuridica e sociale volta a contrastare l'inazione climatica e le pratiche dannose per l'ambiente. In questo ambito, le SLAPP non si limitano a colpire singole espressioni di dissenso, ma incidono su un ecosistema complesso di pratiche di partecipazione, informazione e responsabilizzazione che costituiscono elemento essenziale della governance climatica contemporanea.

Negli ultimi anni, il contenzioso climatico ha infatti conosciuto una crescita significativa, sia in termini quantitativi sia per quanto riguarda la varietà delle strategie giuridiche adottate. Cittadini, ONG, comunità locali e investitori hanno fatto ricorso ai tribunali per contestare l'insufficienza delle politiche pubbliche in materia climatica, nonché per chiamare le imprese a rispondere degli impatti ambientali e climatici delle proprie attività<sup>32</sup>. In questo scenario, le SLAPP sono emerse come contro-strategia adottata da attori economici o istituzionali per arginare tali iniziative, utilizzando in maniera ritorsiva lo stesso contenzioso come strumento di deterrenza.

Le azioni giudiziarie promosse in risposta a campagne di sensibilizzazione, inchieste giornalistiche o iniziative legali in materia climatica presentano sempre più spesso caratteristiche riconducibili alle SLAPP: sproporzione delle richieste risarcitorie, contestazioni generiche di danno reputazionale e utilizzo di fattispecie giuridiche elastiche, come la diffamazione o la concorrenza sleale. Tali elementi suggeriscono che il processo venga impiegato non tanto per ottenere una pronuncia di merito, quanto per scoraggiare la prosecuzione di attività di *advocacy*

<sup>32</sup> Cfr. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, in [lse.ac.uk](https://www.lse.ac.uk), 27 giugno 2024; J. SETZER, L.C. VANHALA, *Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, in *WIREs Climate Change*, n. 3, 2019, p. 590 e spec. pp. 3-6; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015, spec. pp. 1-25 e pp. 221-264.

climatica e per generare un effetto dissuasivo nei confronti di altri potenziali attori del contenzioso.

In questo contesto, la letteratura ha evidenziato<sup>33</sup> come una simile dinamica rischi di mettere in discussione la natura del contenzioso climatico quale strumento di garanzia dei diritti fondamentali e di attuazione degli obblighi ambientali e climatici. L'uso strategico delle SLAPP può infatti ridurre l'accessibilità del contenzioso soprattutto per i soggetti più vulnerabili, alterando l'equilibrio tra interessi economici consolidati e istanze di tutela dell'interesse pubblico.

Nel contesto climatico, le SLAPP colpiscono in modo particolare le attività di produzione e diffusione di informazioni ambientali, che rappresentano un presupposto essenziale per la partecipazione pubblica informata. Giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile svolgono una funzione cruciale nel rendere accessibili dati scientifici complessi e nel monitorare l'operato di imprese e istituzioni. Tuttavia, proprio questa funzione li espone a un rischio elevato di azioni giudiziarie strategiche. Le SLAPP rivolte contro la comunicazione ambientale producono un duplice effetto negativo: da un lato, tali contenziosi limitano la libertà di espressione dei soggetti direttamente coinvolti; dall'altro, riducono la disponibilità di informazioni rilevanti per il pubblico, compromettendo la qualità del dibattito democratico. In tal senso, incidono indirettamente sull'effettività dei diritti di partecipazione sanciti dalla Convenzione di Aarhus<sup>34</sup> e dal diritto dell'UE, creando un clima di incertezza e autocensura che ostacola la circolazione delle conoscenze. Questa dimensione risulta particolarmente problematica se si considera che la *governance* climatica richiede un elevato grado di trasparenza e inclusività. La compressione dello spazio informativo attraverso le SLAPP rischia di rafforzare asimmetrie di potere già esistenti e di indebolire i meccanismi di controllo democratico sulle decisioni che incidono in modo significativo sul futuro collettivo.

<sup>33</sup> Si veda esemplificativamente: J. VAN ERP, T. VAN DER LINDEN, *Silencing Those Who Speak Up against Corporate Power. Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs) in Europe*, in N. LORD, E. INZELT, W. HUISMAN, R. FARIA (a cura di), *European White-Collar Crime*, cit.

<sup>34</sup> Convenzione di Aarhus, cit., artt. 4-6.

Un ulteriore profilo di rilievo concerne il fenomeno comunemente definito come *ESG backlash*, ossia la reazione ostile nei confronti delle politiche e delle pratiche orientate ai criteri ambientali, sociali e di governance. In questo contesto, le SLAPP assumono la forma di contenziosi “speculari”, promossi per contrastare iniziative di attivismo climatico, azionariato critico o richieste di maggiore trasparenza in materia di impatti ambientali e climatici. Diversi casi emblematici mostrano come le azioni giudiziarie vengano utilizzate per contestare la legittimità stessa delle richieste di *disclosure* climatica o per mettere in discussione il ruolo degli investitori e degli attori della società civile nel sollecitare cambiamenti nelle strategie aziendali<sup>35</sup>. Tali contenziosi, pur presentandosi formalmente come dispute commerciali o societarie, rivelano una chiara finalità di deterrenza nei confronti di pratiche di responsabilizzazione che trovano fondamento nel diritto europeo e internazionale.

Il rischio sistemico associato a queste dinamiche è duplice. Da un lato, le SLAPP possono scoraggiare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte delle imprese, indebolendo l'efficacia delle politiche ESG; dall'altro, possono limitare la capacità degli attori non statali di contribuire alla transizione ecologica attraverso strumenti di pressione legittimi, inclusi il contenzioso strategico e l'azionariato attivo. In tale prospettiva, il contrasto alle SLAPP assume una valenza centrale per la tutela dello spazio civico nel contesto della transizione ecologica.

<sup>35</sup> Con l'espressione “*ESG backlash*” si intende l'insieme coordinato o diffuso di reazioni politiche, normative, giurisprudenziali e discorsive volte a contestare, limitare o delegittimare l'integrazione dei criteri ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nei processi decisionali delle imprese, degli intermediari finanziari e degli investitori istituzionali. Tale fenomeno si manifesta attraverso iniziative legislative restrittive, azioni giudiziarie, interventi delle autorità di vigilanza e campagne retoriche che qualificano le pratiche ESG come estranee o contrarie ai doveri fiduciari, alla neutralità del mercato o alla libertà economica, producendo un effetto di deterrenza (*chilling effect*) sull'adozione volontaria o regolata di standard di sostenibilità. L'*ESG backlash* si colloca, pertanto, all'intersezione tra diritto dei mercati finanziari, diritto societario e conflitti politico-istituzionali sulla transizione ecologica e sociale, incidendo sulla certezza del diritto e sulla coerenza dei quadri regolatori in materia di finanza sostenibile. Per approfondire si veda: OECD, *Policy guidance on market practices to strengthen ESG investing and finance a climate transition*, in *OECD Business and Finance Policy Papers*, n. 13, Paris, 2022.

L'interazione tra SLAPP e contenzioso climatico mette in luce, dunque, la necessità di un approccio giuridico che vada oltre la dimensione puramente procedurale e tenga conto delle implicazioni sistemiche di tali pratiche. Le SLAPP non rappresentano soltanto una minaccia per i singoli soggetti coinvolti, ma incidono sull'ecosistema complessivo della partecipazione democratica, alterando i rapporti di forza tra attori economici, istituzioni e società civile.

In questo senso, le limitazioni strutturali della direttiva 2024/1069/UE, già evidenziate in precedenza, risultano particolarmente evidenti nel contesto climatico. L'esclusione dei casi puramente interni e l'assenza di un obbligo di tutela rafforzata per le attività di partecipazione ambientale rischiano di lasciare scoperti proprio quei contenziosi che incidono maggiormente sulla capacità della società civile di intervenire nei processi decisionali climatici<sup>36</sup>.

La protezione dello spazio civico nel contesto della transizione ecologica richiede, pertanto, un rafforzamento degli strumenti di contrasto alle SLAPP, capace di integrare la disciplina processuale con una lettura sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti. In questo modo sarà possibile garantire che il contenzioso climatico continui a svolgere la sua funzione di strumento di tutela dell'interesse pubblico, senza essere neutralizzato da pratiche di intimidazione legale.

##### *5. Giurisprudenza e casi emblematici nel contesto europeo e transnazionale*

L'analisi giurisprudenziale costituisce un passaggio essenziale per comprendere come le SLAPP si traducano, sul piano concreto, in strumenti di pressione giuridica volti a limitare la partecipazione pubblica su questioni di interesse generale. I casi sommariamente presen-

<sup>36</sup> Per una panoramica sull'effetto deterrente delle SLAPP su attivismo ambientale e giornalismo si vedano J. PRESTON, *Participation from the Deep Freeze: "Chilling" by SLAPP suits*, 2013, spec. pp. 4-6; M. FIERENS, F. LE CAM, D. DOMINGO, S. BENAZZO, *SLAPPs against journalists in Europe: Exploring the role of self-regulatory bodies*, in *European Journal of Communication*, n. 2, 2024, pp. 161 s. e p. 176 e L. LEVI, *The Weaponized Lawsuit against the Media: Litigation Funding as a New Threat to Journalism*, in *American University Law Review*, 2017, p. 761, pp. 780 s. e p. 802.

tati di seguito, pur differenti per contesto giuridico e collocazione territoriale, presentano tratti comuni che consentono di ricostruire un modello ricorrente di utilizzo strategico del contenzioso, particolarmente evidente nell'ambito ambientale e climatico. L'attenzione è rivolta non solo all'esito dei procedimenti, ma soprattutto alla loro funzione deterrente e agli effetti sistemici prodotti sullo spazio civico e sulla libertà di informazione.

*Shell v. Greenpeace* (Regno Unito)

Il procedimento avviato nel febbraio 2023 da *Shell*, con il coinvolgimento del costruttore Fluor, contro *Greenpeace UK*, *Greenpeace International* e nove attivisti, rappresenta uno dei casi più emblematici di SLAPP climatica nel contesto europeo. La controversia trae origine da una protesta pacifica in mare, durata circa tredici giorni, durante la quale alcuni attivisti hanno occupato una unità galleggiante di produzione e stoccaggio (*floating production storage and offloading unit*) collegata al progetto estrattivo "Penguins" nel Mare del Nord<sup>37</sup>. L'azione giudiziaria è stata promossa dinanzi alla giurisdizione civile del Regno Unito, con l'obiettivo di ottenere misure inibitorie e di impedire il ripetersi di iniziative analoghe. La condotta contestata concerneva attività di protesta non violenta finalizzate a denunciare l'impatto climatico delle attività estrattive di *Shell*. Sotto il profilo giuridico, il caso evidenzia come il contenzioso possa essere utilizzato per spostare il conflitto climatico dal piano politico e sociale a quello giudiziario, aumentando significativamente i costi e i rischi per gli attivisti coinvolti<sup>38</sup>. Anche in assenza di una pronuncia definitiva di condanna nel merito, infatti, la sola instaurazione del procedimento ha prodotto un effetto deterrente rilevante, confermando uno degli elementi qualificanti delle SLAPP: la capacità di incidere sulle pratiche di partecipazione pubblica indipendentemente dall'esito finale del giudizio.

*TotalEnergies v. Greenpeace France* (Francia)

Un secondo caso paradigmatico è rappresentato dall'azione promossa da *TotalEnergies* contro *Greenpeace France* dinanzi al *Tribunal judiciaire de Paris*. La controversia riguarda la diffusione, da parte

<sup>37</sup> Sabin Center for Climate Change Law, *Shell v. Greenpeace*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com), 17 marzo 2026.

<sup>38</sup> Ivi.

dell'organizzazione non governativa, di un report critico sulle attività del gruppo e sulla loro compatibilità con gli obiettivi climatici internazionali. *TotalEnergies* ha chiesto al giudice di ordinare la rimozione del contenuto contestato e di inibire ulteriori comunicazioni analoghe, accompagnando la richiesta con una penalità di mora giornaliera e una domanda risarcitoria<sup>39</sup>. La condotta oggetto di contestazione rientra di fatto nell'ambito della partecipazione pubblica informata, trattandosi di attività di analisi e comunicazione su questioni di evidente interesse generale. Il profilo più rilevante, in chiave anti-SLAPP, risiede nel tentativo di incidere preventivamente sulla circolazione dell'informazione ambientale, limitando l'accessibilità del contenuto prima ancora di un accertamento nel merito<sup>40</sup>. Il procedimento si è concluso, il 28 marzo 2024, con una decisione del giudice parigino che ha dichiarato la domanda inammissibile, ponendo fine al contenzioso in una fase relativamente precoce. Tale esito evidenzia l'importanza di strumenti giudiziari capaci di intercettare tempestivamente il carattere abusivo o improprio delle azioni, riducendo l'impatto deterrente derivante dalla durata del processo.

*Exxon Mobil Corp. v. Arjuna Capital, LLC* (Stati Uniti)

Nel contesto extraeuropeo, ma con rilevanti implicazioni sistemiche anche per l'Unione europea, si colloca il caso *Exxon Mobil Corp. c. Arjuna Capital, LLC*. La controversia nasce da un'iniziativa di azionariato esercitata da alcuni investitori, che avevano presentato una proposta assembleare volta a sollecitare una riduzione più ambiziosa delle emissioni aziendali<sup>41</sup>. *Exxon Mobil* ha promosso un'azione giudiziaria per ottenere una pronuncia dichiarativa che le consentisse di escludere la proposta dal *proxy statement*, contestandone la legittimità procedurale. Il contenzioso si inserisce in una più ampia dinamica di *ESG backlash*, in cui il processo viene utilizzato per contrastare strumenti di partecipazione interna alla governance societaria<sup>42</sup>. Sotto il profilo

<sup>39</sup> Sabin Center for Climate Change Law, *TotalEnergies v. Greenpeace France (SLAPP case)*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com), 17 marzo 2026.

<sup>40</sup> Ivi.

<sup>41</sup> Sabin Center for Climate Change Law, *Exxon Mobil Corp. v. Arjuna Capital, LLC*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com), 17 marzo 2026.

<sup>42</sup> J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024*, cit., pp. 41 ss.

SLAPP, il rilievo del caso risiede nello scarto tra l'obiettivo formale dell'azione e il suo effetto sistemico: l'aumento dei costi e dei rischi connessi all'azionariato critico come forma di *advocacy*, con un potenziale effetto dissuasivo sull'utilizzo di strumenti legittimi di pressione riguardanti le condotte aziendali. Anche qui, la funzione deterrente del procedimento appare quale elemento centrale, a prescindere dalla definizione del merito della controversia<sup>43</sup>.

*Eni Vs Antonio Tricarico (Italia)*

Nel contesto italiano, la querela per diffamazione promossa da Eni S.p.A. nei confronti di Antonio Tricarico rappresenta un caso di particolare rilievo per analizzare l'intersezione tra SLAPP, libertà di informazione e contenzioso climatico. Tricarico è co-fondatore e rappresentante dell'associazione *ReCommon*, impegnata nel monitoraggio delle attività delle grandi imprese energetiche e finanziarie, con specifico riferimento agli impatti ambientali e climatici delle fonti fossili<sup>44</sup>.

La vicenda giudiziaria si colloca in un contesto di conflittualità strutturata tra impresa e società civile. *ReCommon*, insieme a Greenpeace Italia, ha promosso nel 2023 un contenzioso climatico contro Eni (il primo in Italia contro una major dell'*Oil&gas*), citando l'azienda dinanzi al Tribunale civile di Roma per contestarne la responsabilità climatica e la presunta incoerenza tra le strategie aziendali e gli obiettivi di contenimento del riscaldamento globale. Tale azione, di natura civile e strategica, si inserisce nel solco della *climate litigation* europea e internazionale, mirando a ottenere un accertamento giudiziale sull'adeguatezza delle politiche aziendali rispetto agli obblighi climatici e ai diritti fondamentali<sup>45</sup>. È in questo contesto che, nel giugno 2024, Eni ha depositato presso la Procura della Repubblica di Roma una denuncia-querela per diffamazione nei confronti di Tricarico, riferendo la contestazione a dichiarazioni rese nel corso di una puntata della trasmissione televisiva *Report* del maggio 2024 e alla diffusione di contenuti sui social media. Secondo quanto riportato in un documento pubblico della stessa società, l'oggetto della querela consisterebbe in un accostamento ritenuto diffamatorio tra alcune attività

<sup>43</sup> Ivi.

<sup>44</sup> ReCommon, *Chi siamo*, in [www.recommon.org](http://www.recommon.org).

<sup>45</sup> *Atto introduttivo del giudizio civile contro Eni*, Tribunale civile di Roma, 2023.

aziendali e la vicenda Regeni<sup>46</sup>. Sotto il profilo giuridico, la rilevanza del caso non risiede tanto nell'anticipazione di un giudizio sul merito delle affermazioni contestate, quanto nella funzione potenzialmente deterrente dell'utilizzo dello strumento penale nei confronti di un soggetto impegnato in attività di informazione e *advocacy* su questioni di evidente interesse pubblico. La sequenza temporale – avvio del contenzioso climatico e la successiva querela individuale – rafforza l'impressione di una ritorsione giudiziaria suscettibile di produrre un *chilling effect* sulla partecipazione informata e sulla libertà di critica nel dibattito climatico<sup>47</sup>.

L'analisi dei casi esaminati consente di individuare alcuni elementi ricorrenti: la selezione di condotte riconducibili alla partecipazione pubblica (protesta, comunicazione ambientale, attivismo societario, critica pubblica); l'impiego di strumenti processuali idonei a massimizzare i costi economici e reputazionali per i convenuti; la focalizzazione su soggetti che svolgono una funzione di intermediazione del dibattito pubblico; e la produzione di un effetto dissuasivo che prescinde dall'esito di merito della controversia.

Queste considerazioni confermano che, nel settore climatico, la posta in gioco non è soltanto la risoluzione di singole controversie, ma la tutela di uno spazio civico capace di sostenere la transizione ecologica attraverso informazione, critica e partecipazione. Allo stesso tempo, la giurisprudenza analizzata conferma l'esigenza di strumenti anti-SLAPP effettivi, in grado di neutralizzare l'uso distorto del contenzioso e di garantire una protezione sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti.

## 6. Verso una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione

L'analisi sin qui condotta consente di qualificare le *Strategic Lawsuits Against Public Participation* come un fenomeno giuridico strutturale, che non può essere ricondotto a una mera patologia del processo,

<sup>46</sup> Eni S.p.A., *La posizione di Eni nella causa di Greenpeace e ReCommon*, comunicazione ufficiale, 2024.

<sup>47</sup> In questo senso, le analisi di J. PRESTON, *Participation from the Deep Freeze*, cit., pp. 4-6; F. SCHAUER, *Fear, Risk and the First Amendment*, cit., pp. 685-732; A. BUYSE, *The Chilling Effect in Human Rights Law*, cit., pp. 701-723.

né a un insieme eterogeneo di controversie isolate. Le SLAPP si collocano, piuttosto, all'intersezione tra diritto processuale, tutela dei diritti fondamentali e funzionamento dello spazio civico democratico, incidendo in modo sistemico sulla libertà di espressione, sull'accesso all'informazione e sulla partecipazione pubblica alle decisioni di interesse generale. In altre parole, tali azioni rappresentano una forma di abuso del processo idonea a produrre effetti sostanzialmente incompatibili con i principi dello Stato di diritto.

Dal punto di vista teorico, il tratto distintivo delle SLAPP risiede nella loro finalità extraprocessuale. Tale effetto si realizza attraverso l'imposizione di costi economici, temporali e psicologici che alterano l'equilibrio tra le parti e incidono sulla capacità di soggetti meno strutturati di esercitare diritti fondamentali, in particolare quando questi ultimi si manifestano sotto forma di critica, denuncia o partecipazione attiva al dibattito pubblico.

L'esame della risposta normativa dell'UE, culminata nell'adozione della direttiva 2024/1069/UE, evidenzia un riconoscimento istituzionale del problema, ma al contempo mette in luce i limiti di un intervento che, pur significativo, resta parziale. La scelta di circoscrivere l'ambito di applicazione ai soli procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere, unitamente alla natura di armonizzazione minima della direttiva, rischia di lasciare prive di tutela molte delle situazioni più ricorrenti e più incisive sul piano dello spazio civico, in particolare quelle di natura interna e quelle che si manifestano attraverso strumenti di diritto penale o para-penale.

Tali limiti emergono con particolare evidenza nel settore ambientale e climatico, dove le SLAPP vengono sempre più frequentemente utilizzate come contro-strategia rispetto all'espansione della *climate litigation* e delle pratiche di *accountability* climatica. Come mostrato, in questo ambito, il processo viene impiegato per neutralizzare forme di partecipazione che trovano fondamento non solo nei diritti fondamentali, ma anche negli obblighi sostanziali derivanti dal diritto ambientale e climatico. La compressione dello spazio civico che ne deriva non incide soltanto sui singoli attori coinvolti, ma sulla capacità collettiva di monitorare e orientare la transizione ecologica.

Alla luce di tali considerazioni, appare necessario sviluppare una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione, capace di andare

oltre l'approccio settoriale e di integrare strumenti di diritto processuale con una lettura sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti. In questa prospettiva, la qualificazione delle SLAPP come abuso del processo dovrebbe essere accompagnata da criteri interpretativi e applicativi che consentano ai giudici nazionali di intercettarne tempestivamente la natura intimidatoria, riducendo l'impatto deterrente derivante dalla durata e dai costi del contenzioso. Ciò implica, tra l'altro, un rafforzamento dei meccanismi di rigetto precoce, l'introduzione di sanzioni effettive e dissuasive e una maggiore attenzione al bilanciamento tra tutela della reputazione e diritto di critica su questioni di interesse pubblico.

Il recepimento della direttiva 2024/1069/UE da parte degli Stati membri rappresenta quindi un momento decisivo, poiché la scelta tra un approccio minimalista e uno più ambizioso inciderà direttamente sull'effettività della tutela dello spazio civico a livello nazionale. Nel contesto italiano, come illustrato, l'*iter* di recepimento della direttiva pur formalmente avviato con la legge di delegazione europea affida la concreta definizione degli strumenti anti-SLAPP a futuri decreti legislativi. Ne deriva il rischio di un persistente vuoto di protezione proprio nei settori in cui il contenzioso strategico appare più diffuso, come quello ambientale e climatico.

Tale profilo assume particolare rilievo se si considera che le controversie ambientali e climatiche costituiscono oggi uno degli ambiti nei quali le SLAPP tendono a manifestarsi con maggiore frequenza. Le mobilitazioni contro grandi progetti infrastrutturali, le campagne di denuncia relative a impatti ambientali e sanitari, nonché il crescente ricorso al contenzioso climatico per sollecitare l'adempimento degli obblighi statali di mitigazione e adattamento espongono attivisti, ricercatori, giornalisti e organizzazioni della società civile a forme di pressione giudiziaria che mirano non tanto all'accertamento di responsabilità quanto alla dissuasione dalla partecipazione pubblica. In questo senso, le SLAPP si inseriscono in una più ampia dinamica di conflitto che accompagna i processi di trasformazione ecologica e di redistribuzione dei costi della transizione.

La specificità della partecipazione pubblica nelle questioni ambientali, in linea con il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, impone pertanto una particolare attenzione agli strumenti di protezione

giuridica disponibili. L'azione civica e il contenzioso strategico in materia climatica rappresentano infatti strumenti fondamentali per garantire l'effettività degli obblighi ambientali e per colmare le lacune delle politiche pubbliche. In questo contesto, l'utilizzo strumentale del processo come mezzo di intimidazione produce effetti che trascendono la posizione del singolo convenuto, incidendo sulla capacità collettiva della società di partecipare al dibattito pubblico e di promuovere l'*accountability* degli attori pubblici e privati rispetto agli impatti ambientali delle loro attività.

In conclusione, le SLAPP pongono una sfida che è al tempo stesso giuridica, democratica e sistemica. Contrastarle efficacemente significa non solo proteggere singoli individui o organizzazioni, ma preservare le condizioni di possibilità della partecipazione democratica in un'epoca segnata dalla crisi climatica e dalla necessità di trasformazioni profonde dei modelli economici e produttivi. In tale prospettiva, il diritto dell'Unione europea è chiamato a svolgere un ruolo centrale nel predisporre strumenti procedurali volti ad assicurare un livello minimo e comune di tutela tra gli Stati membri, idoneo a preservare la funzione del processo quale strumento di giustizia piuttosto che mezzo di intimidazione legale. Affinché tale obiettivo possa dirsi effettivamente perseguito, l'attuazione nazionale della direttiva dovrà essere infine accompagnata da interpretazioni e riforme capaci di tener conto delle specificità del contenzioso ambientale e climatico, riconoscendo il valore sistemico della partecipazione pubblica nelle decisioni che incidono sulla protezione dell'ambiente e sul futuro climatico delle società europee.

\*\*\*

### *Abstract*<sup>\*</sup>

*Ita*

Le *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPP) costituiscono una

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

forma di abuso del diritto processuale volta a scoraggiare, mediante lo strumento giudiziario, l'esercizio di diritti fondamentali quali la libertà di espressione, di informazione e di partecipazione ai processi decisionali, soprattutto nel contesto della promozione della giustizia climatica e della transizione ecologica. Il contributo si propone di analizzare le SLAPP alla luce del diritto europeo e internazionale, soffermandosi in particolare sul carattere abusivo di tali contenziosi e sulle risposte normative elaborate dall'Unione europea, culminate nella direttiva 2024/1069/UE.

*Parole chiave:* SLAPP, partecipazione pubblica, contenzioso strategico, spazio civico, diritti civili e politici

*En*

Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) constitute a form of abuse of procedural law aimed at discouraging, through judicial means, the exercise of fundamental rights such as freedom of expression, information, and participation in decision-making processes, especially in the context of promoting climate justice and ecological transition. This article aims to analyze SLAPP in the light of European and international law, focusing in particular on the abusive nature of such litigation and on the regulatory responses developed by the European Union, culminating in Directive 2024/1069/UE.

*Keywords:* SLAPP, public participation, strategic litigation, civic space, civil and political rights

DIECI ANNI DI DISASTRO AMBIENTALE\*

SOMMARIO: 1. Dal disastro “innominato” al disastro ambientale. – 2. Gli eventi di disastro. 3. – Un primo bilancio applicativo. – 4. L’impatto dell’“ambiente in Costituzione”. – 5. Il confronto con la direttiva 2024/1203/UE.

1. *Dal disastro “innominato” al disastro ambientale*

Sono ormai trascorsi oltre dieci anni dall’introduzione nel codice penale ad opera della l. 22 maggio 2015, n. 68 del Titolo VI-*bis*, rubricato «Dei delitti contro l’ambiente»<sup>1</sup> ed è forse possibile un primo bilancio dell’evoluzione giurisprudenziale e dottrinale e della “riuscita” politico-criminale di una delle fattispecie cardine del sistema di tutela approntato dal “nuovo” diritto penale dell’ambiente<sup>2</sup>: il disastro ambientale di cui all’art. 452-*quater* c.p.<sup>3</sup>. Lungi dal proporre in questa

\* Il contributo è stato realizzato nell’ambito della Borsa di ricerca in Diritto penale dell’Università degli Studi di Teramo – Corso di laurea in Diritto dell’ambiente e dell’energia, sede di Lanciano, per lo sviluppo del progetto «I macro-eventi nel diritto penale dell’ambiente».

<sup>1</sup> Tra gli altri, v. L. SIRACUSA, *La Legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2, 2015, pp. 197 ss.; M. CATENACCI, *L’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2015, pp. 32 ss.; L. MASERA, *La riforma del diritto penale dell’ambiente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, pp. 207 ss.; M. TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 17 luglio 2015; ID., *La tutela penale dell’ambiente*, II ed., Torino, 2021; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

<sup>2</sup> L. CORNACCHIA, N. PISANI (diretto da), *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018.

<sup>3</sup> Per un approfondimento dommatico sull’origine e l’evoluzione del disastro ambientale, v. N. PISANI, *Il disastro ambientale*, in *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, cit., pp. 112 ss.

sede un'analitica disamina di tutti i contributi sul tema, e men che meno una ricognizione “a tappeto” delle pronunce intervenute nei dieci anni “di vita” del reato, l'obiettivo del presente lavoro è di fissare alcuni punti fermi dell'elaborazione scientifica e giurisprudenziale sul disastro ambientale, con specifico riguardo alla struttura e all'oggetto del reato. Si passerà a considerare le eventuali modifiche che potrebbero riguardare la fattispecie alla luce delle più recenti novità normative nazionali e sovranazionali.

Il contributo verterà, quindi, sul disastro ambientale “nominato”, e cioè sull'ipotesi delittuosa di cui all'art. 452-*quater* c.p., non trascurando il rapporto con le ipotesi di c.d. disastro “innominato” e con le ulteriori fattispecie introdotte con l. 22 maggio 2015, n. 68. Tale premessa si rende necessaria poiché, «attualmente, più che identificare una determinata e specifica tipologia di eventi, l'espressione “disastro ambientale” svolge, infatti, la funzione contenitiva di plurime ed eterogenee forme di offesa, accomunate dal fatto di incidere gravemente sull'eco-sistema»<sup>4</sup>. Il carattere polisemantico di tale locuzione è frutto di una costante elaborazione giurisprudenziale che ha portato a incriminare forme di offesa alla pubblica incolumità e al macro-bene giuridico ambientale, ricorrendo alla fattispecie “aperta” di cui all'art. 434 c.p., facendovi rientrare le ipotesi di c.d. inquinamento storico o progressivo, in cui le conseguenze dannose per l'ambiente si manifestano a distanza significativa di tempo dalle condotte che le hanno innescate, così determinando uno stravolgimento del paradigma tradizionale del disastro fondato sul macro-evento di danno che si manifesta in forma istantanea e contestuale<sup>5</sup>.

Come accennato, quindi, il disastro ambientale “nominato” ha una “vita” relativamente breve. Nell'ambito della riforma che ha introdotto gli eco-delitti nel codice penale, fra l'altro, tale delitto ha rappresentato – almeno nelle ambizioni – una sorta di “fattispecie-manifesto”<sup>6</sup>. Nell'attuale “microsistema” della tutela penale dell'ambiente, struttu-

<sup>4</sup> A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, in *www.laegislazionepenale.eu*, 3 febbraio 2020, p. 1.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, in *Arch. pen.*, n. 2, 2025, p. 22.

rato secondo un modello “scalare”<sup>7</sup>, il disastro ambientale si colloca ai vertici della “piramide” che vede alla base numerose ipotesi contravvenzionali contenute nel c.d. Testo Unico Ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che puniscono le violazioni amministrative in materia di acqua, aria, suolo e sottosuolo. Prima dell’introduzione dell’art. 452-*quater* c.p., l’ordinamento non prevedeva una specifica fattispecie di disastro ambientale, mancanza quest’ultima storicamente “colmata” attraverso la figura di creazione giurisprudenziale del c.d. disastro innominato a partire dal riferimento a «un altro disastro» di cui all’art. 434 c.p., anche in combinato disposto con l’art. 449 c.p. per l’ipotesi colposa. Tale fattispecie, lo si ripete di matrice giurisprudenziale, era stata oggetto di forti critiche, al punto da essere considerata come la «plastica dimostrazione della perenne tensione tra il bisogno di punire e il rispetto dei principi di garanzia sanciti dall’art. 25, comma 2, Cost., che innervano il sistema penale»<sup>8</sup>. Nel corso degli anni, tuttavia, prima della riforma degli eco-delitti, molti fenomeni di grave contaminazione ambientale sono stati ricondotti nell’alveo del disastro innominato, «in passato in forma colposa (Icmesa Seveso, Petrolchimico di Marghera) e negli ultimi anni, sempre più spesso, in forma dolosa (Enel di Porto Tolle, Isochimica, Tirreno Power, Eternit, Ilva, Bussi, Tamoil Cremona, Spinetta Marengo), in processi di regola terminati con riqualificazioni delle originarie contestazioni (per avvelenamento o disastro doloso) in disastri colposi»<sup>9</sup>. Si può ritenere che la fattispecie di disastro ambientale rappresenti, per un verso, la “concretizzazione” degli auspici espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 327/2008 e, per altro verso, il risultato del recepimento della direttiva 2008/99/CE<sup>10</sup>. Tra le ragioni che portarono all’introduzione del disastro ambientale e, più in generale alla l. 68/2015, si staglia l’epilogo

<sup>7</sup> M. POGGI D’ANGELO, *L’offesa scalare all’ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 3 marzo 2023, pp. 1-35.

<sup>8</sup> S. CORBETTA, *Il “disastro innominato”: una fattispecie “liquida” in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, in *Criminalia*, 2014, p. 275.

<sup>9</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, IV ed., Torino, 2021, p. 273.

<sup>10</sup> C. RUGA RIVA, *Il recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell’ambiente: grandi novità per le persone giuridiche, poche per le persone fisiche*, in *Dir. pen. cont.*, 29 aprile 2011.

giudiziario del c.d. caso Eternit<sup>11</sup>: all'esito di un lungo e travagliato processo la Corte di Cassazione dichiarò la prescrizione del reato di cui all'art. 434, comma 2 c.p., destando l'indignazione dell'opinione pubblica. In quest'ottica, la genesi della fattispecie è stata sempre legata a doppio filo tanto al formante giurisprudenziale, quanto agli obblighi di incriminazione di matrice europea. Detto *imprinting*, peraltro, ha continuato a spiegare i propri effetti nel corso della breve vigenza della norma. Senonché, come già accaduto in passato, l'adozione di una direttiva europea – in questo caso della direttiva 2024/1203/UE<sup>12</sup> – potrebbe essere destinata ad incidere sulla struttura del delitto attualmente previsto dall'art. 452-*quater* c.p., anche se nel recentissimo decreto legislativo approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2026, il cui testo è consultabile nel Dossier sull'attuazione della direttiva 2024/1203/UE del 3 febbraio 2026, non compaiono proposte di modifica all'articolo<sup>13</sup>.

Prima dell'introduzione del disastro ambientale nell'impianto codicistico, infatti, la Consulta, con la sentenza n. 327/2008<sup>14</sup> – nel respingere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 434 c.p. per violazione del principio di determinatezza – aveva auspicato che «talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato – e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale, che viene in discussione nei giudizi *a quibus* – formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore

<sup>11</sup> Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2014, n. 7941, in *CED Cassazione penale*, 2015; in *Cass. pen.*, n. 7-8, 2015, 2619 (s.m.), con nota di M. POGGI D'ANGELO; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3, 2015, pp. 1542 ss. (s.m.), con nota di L. MASERA. Sull'«eredità» del processo Eternit, v. A. GARGANI, *Esposizione ad amianto e disastro ambientale tra diritto vivente e prospettive di riforma*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 4 aprile 2016.

<sup>12</sup> Direttiva 2024/1203/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di tutela penale dell'ambiente dell'11 aprile 2024 pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2024.

<sup>13</sup> *Dossier XIX Legislatura, Attuazione della direttiva (UE) 2024/1203, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. Atto del Governo n. 375*, in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), 3 febbraio 2026.

<sup>14</sup> Corte cost. 1° agosto 2008, n. 327, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3529 ss., con nota di F. GIUNTA.

penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose». In uno scritto successivo di qualche anno alla pubblicazione della sentenza, lo stesso redattore della pronuncia rilevava come in dottrina fosse ampiamente maggioritario l'orientamento volto ad escludere le ipotesi di disastro ambientale dallo spettro punitivo dell'art. 434 c.p. e che tale critica fosse fondata essenzialmente su quattro profili: «la svalutazione della condotta, segnatamente sotto il profilo della violenza; quella dell'evento primario di disastro e dell'evento successivo di pericolo per la pubblica incolumità o di danno; quella della collocazione sistematica del disastro innominato, nel rapporto fra i delitti del titolo VI (contro l'incolumità pubblica), suddivisi rispettivamente nel capo I (delitti di comune pericolo mediante violenza) e nel capo II (delitti di comune pericolo mediante frode); quella del bene protetto»<sup>15</sup>.

Volgendo lo sguardo al fronte eurounitario, poi, alcuni tra i primi commentatori dell'allora neo-introdotta disastro ambientale avevano condivisibilmente rilevato che la fattispecie "europea" si collocava a «metà strada tra quelle nostrane di inquinamento e disastro ambientale», tendendo a «sovrapporsi in larga misura, pur con alcune differenze, a quella di inquinamento aggravato da morte o lesioni (art. 452-ter) che infatti è mal coordinata con il delitto di disastro ambientale»<sup>16</sup>. La stessa dottrina, in ordine alle modalità del recepimento delle indicazioni eurounitarie, concludeva affermando che il legislatore italiano aveva seguito gli auspici della Corte costituzionale, costruendo una nuova fattispecie *ad hoc* di disastro (appunto) ambientale, "sdoppiando" però «la fattispecie europea di grave contaminazione ambientale in due distinte (e mal coordinate) fattispecie, ovvero gli artt. 452-ter e 452-quater c.p.»<sup>17</sup>.

Date queste premesse era ampiamente prevedibile che una delle

<sup>15</sup> G.M. FLICK, *Parere pro-veritate sulla riconducibilità del c.d. disastro-ambientale all'art. 434 c.p.*, in *Cass. pen.*, n. 1, 2015, par. 10.

<sup>16</sup> C. RUGA RIVA, *Il nuovo disastro ambientale: dal legislatore ermetico al legislatore logorroico*, in *Cass. pen.*, n. 12, 2016, p. 4636.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

prime sentenze di legittimità<sup>18</sup> in tema di disastro ambientale si esprime proprio sul rapporto tra la nuova fattispecie di cui all'art. 452-*quater* c.p. e quella di "disastro innominato"<sup>19</sup> e, di conseguenza, sulla sorte dei processi pendenti iscritti per il delitto di cui all'art. 434, comma 2 c.p. Tutto ruotava (e ruota ancora oggi) intorno all'interpretazione della clausola di riserva «fuori dai casi di cui all'art. 434 c.p.» che apre l'art. 452-*quater* c.p. In particolare, la Suprema Corte affermava che il legislatore non aveva «inteso abdicare alla tutela penale in materia di ambiente (specie in relazione ai giudizi in corso)», ponendo così l'accento sulla funzione di salvaguardia dei processi all'epoca pendenti per disastro innominato, escludendo pertanto che il delitto di cui all'art. 452-*quater* c.p. rappresentasse una ipotesi di nuova incriminazione di un fatto prima non previsto dalla legge come reato. La portata innovativa, secondo la Corte, risiedeva in ciò che – pur restando comune il nucleo essenziale del disvalore rispetto al disastro innominato – lo stesso ora «risulta[va] descritto, in maggiore aderenza al principio di tassatività, attraverso l'aggiunta di elementi ulteriori, con funzione e connotati specializzanti», restando però immutata «la portata offensiva della condotta e la lesione che la caratterizza nella sua dimensione ontologica».

L'interpretazione "salvifica" si basava sull'argomento per cui la volontà di salvaguardare i processi in corso fosse resa esplicita dall'inserimento della clausola di riserva, giustificata dall'applicazione dell'art. 434 c.p.

I giudici di legittimità, tuttavia, dichiaravano espressamente di non prendere posizione sul fatto che la clausola avesse o meno l'ulteriore funzione di riservare alla tutela predisposta dall'art. 434 c.p. anche fatti commessi dopo l'entrata in vigore della l. 68/2015. Tale circostanza, infatti, non assumeva alcuna rilevanza nel giudizio devoluto alla Cassazione che, evidentemente, verteva su fatti commessi prima dell'entrata in vigore della novella del 2015. Il riferimento, tuttavia, non era casuale poiché alcuni tra i primi commentatori della riforma avevano rileva-

<sup>18</sup> Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, in *Cass. pen.*, n. 7-8, 2018, p. 2487, con nota di M.C. AMOROSO.

<sup>19</sup> Sull'argomento, M. CAPPAL, *Un "disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452 quater*, in *Dir. pen. cont.*, 14 giugno 2016.

to come la clausola in questione fosse del tutto “irragionevole” nella misura in cui «la vecchia fattispecie di disastro innominato continuerà a trovare applicazione in materia ambientale in via principale, mentre la nuova fattispecie di disastro ambientale, proprio perché sussidiaria, potrà trovare applicazione nei soli casi in cui il fatto non sarà sussumibile sotto la norma di cui all’art. 434 c.p.»<sup>20</sup>. La clausola, ampiamente criticata, era stata anche interpretata come un «un omaggio al passato», per ribadire che il disastro ambientale risultava già pacificamente punito<sup>21</sup>. Per altri, invece, la clausola sanciva la continuità tra le due fattispecie, rappresentando «la “ratifica” legislativa dell’estensibilità del disastro innominato alla materia ambientale», ossia «una sorta di (anomala) “conversione in legge” della norma di diritto giurisprudenziale»<sup>22</sup>.

Che l’articolo 434 c.p. abbia continuato a ricoprire un ruolo nella prassi del diritto penale dell’ambiente è dimostrato, poi, da una pronuncia della Cassazione del 2018 che confermava l’applicabilità dell’art. 434 c.p. a fenomeni di contaminazione ambientale attraverso il deposito incontrollato di rifiuti<sup>23</sup>. In questo caso, secondo uno schema già visto<sup>24</sup>, la Suprema Corte ribadiva che l’art. 434 c.p. era una fattispecie idonea a reprimere eventi lungo-latenti, “trincerandosi” dietro

<sup>20</sup> A.H. BELL, A. VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2015. Nello stesso senso si era già espresso T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l’ambiente*, in *Guida dir.*, n. 32, 2025, p. 12.

<sup>21</sup> D. BRUNELLI, *Il disastro populistico*, in *Criminalia*, 2014, p. 272.

<sup>22</sup> A. GARGANI, *Le plurime figure di disastro: modelli e involuzioni*, in *Cass. pen.*, n. 7-8, 2016, p. 2715, il quale specifica che «sarebbe, peraltro, auspicabile il contrario: ritenere, cioè, – in chiave garantistica e di certezza del diritto – che la clausola di riserva in esame sia, piuttosto, finalizzata ad escludere espressamente la possibilità che l’art. 434 c.p. continui ad essere applicato a fenomeni di inquinamento ambientale. In tal modo, si porrebbe fine a estensioni analogiche in *malam partem*, riconducendo l’interpretazione del c.d. altro disastro a canoni consentanei al principio di legalità».

<sup>23</sup> Cass. pen., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 40718, in *Cass. pen.*, n. 5-6, 2019, p. 2057, con nota di E. MAZZANTI, *Il delitto inquinato. Ancora su sversamento di rifiuti e disastro innominato*.

<sup>24</sup> Sempre in tema di sversamento di rifiuti, *ex multis*, Cass. pen., sez. III, 14 luglio 2011, n. 46189, in *Riv. pen.*, n. 9, 2012, p. 884.

l'orientamento espresso nel caso *Eternit*<sup>25</sup> e richiamando – a nostro avviso impropriamente – il citato precedente della Corte costituzionale che, in realtà, non intendeva ratificare l'impiego del disastro innominato con riferimento a fenomeni di disastro ambientale-sanitario lungolatente<sup>26</sup>. Anche nel 2023, la Suprema Corte ha ribadito che integra il delitto di disastro innominato di cui all'art. 434 c.p. non solo il macro-evento di immediata manifestazione esteriore, che si verifica in un arco di tempo ristretto, ma anche l'evento, non visivamente e immediatamente percepibile, che si realizza in un periodo pluriennale, sempre che produca una compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività tale da determinare una lesione della pubblica incolumità<sup>27</sup>.

Se da un lato appare non particolarmente felice la scelta del legislatore di ricorrere all'introduzione di una clausola di riserva volta a disciplinare il rapporto tra il “vecchio” disastro innominato e l'allora “nuovo” disastro ambientale<sup>28</sup>, è auspicabile che analogo difetto non affetti la disciplina dei rapporti tra l'attuale art. 452-*quater* c.p. e le nuove fattispecie delineate dalla direttiva 2024/1203/UE. Tra le novità

<sup>25</sup> Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2014, n. 7941, cit.

<sup>26</sup> E. MAZZANTI, *Il delitto inquinato. Ancora su sversamento di rifiuti e disastro innominato*, cit., il quale richiama sul punto G.M. FLICK, *Parere pro-veritate sulla riconducibilità del c.d. disastro-ambientale all'art. 434 c.p.*, cit.

<sup>27</sup> Cass. pen., sez. I, 19 maggio 2023, n. 31005, in *Cass. pen.*, n. 2, 2024, p. 600. In questo caso la Cassazione ha ritenuto che il delitto potesse essere integrato anche nel caso di attività di bonifica errata di un sito già inquinato, laddove si verifici una imponente contaminazione dei parametri ambientali. La prima sentenza della Suprema Corte che si è espressa nel senso dell'applicabilità dell'art. 434 c.p. a casi di macro-eventi che si verificano in un arco di tempo molto ampio è Cass. pen, sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675, (caso Porto Marghera): il disastro è integrato «da un macro-evento, che comprende non soltanto gli eventi disastrosi di grande immediata evidenza (crollo, naufragio, deragliamento ecc.) che si verificano magari in un arco di tempo ristretto, ma anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità».

<sup>28</sup> In senso contrario, per una funzione “pedagogica” della clausola, C. RUGA RIVA, *Il nuovo disastro ambientale: dal legislatore ermetico al legislatore logorroico*, cit., p. 4638.

più importanti dell'ultima direttiva in materia di tutela penale dell'ambiente, infatti, si registra l'incremento delle figure criminose (in tutto se ne contano addirittura venti)<sup>29</sup>, suscettibili di porre problemi di coordinamento con l'attuale 452-*quater* c.p. Lungi dal poter analizzare in questa sede le singole fattispecie ipotizzate, ci concentreremo – più avanti – su quelle ipotesi destinate ad interagire, sul piano della successione di leggi penali nel tempo e del rapporto tra norme, con il delitto di disastro ambientale.

## 2. Gli eventi di disastro

È difficile dubitare che l'art. 452-*quater* c.p. rappresenti la “risposta” del legislatore alle sollecitazioni della Corte costituzionale dinanzi alla necessità di introdurre una fattispecie di maggiore specificità rispetto ad eventi di contaminazione e inquinamento di carattere eccezionalmente prorompente<sup>30</sup>. La nuova fattispecie del disastro tipizza tre eventi: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

In dottrina è stato rilevato che la tipizzazione più analitica dell'evento disastroso nella fattispecie di cui all'art. 452-*quater* c.p., rispetto allo schema dell'art. 434 c.p., lo pone in alternativa all'offesa alla pubblica incolumità, la quale dunque non è più elemento costitutivo della fattispecie (non rispetto all'art. 452-*quater*, comma 1, n. 1 e n. 2, ma solo rispetto al n. 3)<sup>31</sup>.

I primi due eventi, secondo la Suprema Corte, si pongono in rapporto scalare con l'inquinamento ambientale. La Cassazione, infatti,

<sup>29</sup> Il rilievo è di L. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lex-ambiente.it, Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 2, 2024, p. 51.

<sup>30</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022, p. 156.

<sup>31</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 273.

pronunciandosi sul rapporto tra disastro e inquinamento ambientale (452-*bis* c.p.), ha descritto il rapporto tra le due fattispecie in termini di «vincolo di progressione lesiva» secondo un «nesso di continuità crescente nel senso che da una lesione di minore portata si passa ad una di consistenza maggiore che recupera la condotta al disastro, là dove l'alterazione assuma i caratteri dell'irreversibilità o della reversibilità, per così dire complessa, per oneri e interventi eccezionali comportamentali in funzione ripristinatoria»<sup>32</sup>. In realtà, è stato rilevato in dottrina che non può dirsi sussistere un vero e proprio rapporto di progressione tra l'inquinamento e il disastro, data la soltanto parziale coincidenza dell'oggetto materiale (ossia l'eventualità di un pregiudizio a un ecosistema)<sup>33</sup>. Sul punto, era stato rilevato che in difetto di una corrispondenza oggettivo materiale rispetto alla norma sull'inquinamento, si impediva alle due fattispecie di coprire senza soluzione di continuità tutta la gamma delle aggressioni ambientali in termini di gravità<sup>34</sup>.

Le prime due fattispecie hanno ad oggetto l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema (irreversibile o particolarmente onerosa). Diversamente rispetto a quanto previsto per la fattispecie di inquinamento ambientale, nell'art. 452-*quater* c.p. manca un riferimento alle singole matrici ambientali e ciò si riverbera anche sull'accertamento del reato. I primi commentatori avevano evidenziato il rischio di una limitazione dell'applicazione della fattispecie in caso di gravi compromissioni aventi ad oggetto una singola matrice e non un ecosistema specificamente individuabile<sup>35</sup>, ma si era correttamente osservato che tale rischio poteva essere superato considerando che l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema può realizzarsi anche qualora sia interessata una singola componente che vada ad incidere sull'insieme delle

<sup>32</sup> Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, cit.

<sup>33</sup> L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2024, p. 153.

<sup>34</sup> T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, cit.

<sup>35</sup> H. BELL, A. VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit.

varie matrici che compongono l'ecosistema<sup>36</sup>. Le prime due ipotesi di evento disastroso pongono al centro la tutela dell'ambiente in quanto tale (sotto specie di ecosistema), secondo una prospettiva non più antropocentrica, bensì ecocentrica<sup>37</sup>, anche se – nel tentativo di definire il concetto di “alterazione” – alcuni tra i primi commentatori avevano rilevato che l'evento rovinoso in danno dell'ecosistema rischiava di essere afflitto da gigantismo, relegando il disastro ambientale a mera norma manifesto<sup>38</sup>. Nell'individuazione dell'“alterazione irreversibile”, di cui al n. 1) del comma 1 dell'art. 452-*quater* c.p., può soccorrere, per converso, la definizione della caratteristica di reversibilità che connota, invece, l'inquinamento ambientale, in quanto tale requisito rileva come uno degli elementi differenziali dei due delitti<sup>39</sup>: il concetto di reversibilità pare aver una connotazione naturalistica e sembrerebbe far riferimento alla (in)capacità dell'ecosistema di rigenerarsi o di poterlo fare in un lasso di tempo così ampio da superare i limiti umani<sup>40</sup>. Per converso, quindi, l'alterazione del disastro si caratterizza per la maggiore gravità del danno ambientale, tenuto conto anche delle indicazioni degli allegati 3 e 4 alla parte VI del TUA relativi alle misure di riparazione del danno ambientale e al carattere significativo dello stesso<sup>41</sup>.

In ogni caso, l'adozione di un modello di reato di danno – reato causale puro – comporta problemi sul piano dell'accertamento della causalità, trattandosi di eventi «inafferrabili su piano empirico e quindi di ardua verificabilità sul piano probatorio»<sup>42</sup>. I problemi principali ruotano, essenzialmente, sulla definizione del concetto di “ecosistema”, sull'accertamento dell'alterazione dell'equilibrio dello stesso e

<sup>36</sup> A. MILITA, *Il disastro ambientale, da delitto innominato a tipico: la qualificazione del delitto come eventualmente permanente e le “responsabilità patrimoniali”*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 10 giugno 2015.

<sup>37</sup> G. DE SANTIS, *La tutela penale dell'ambiente dopo la legge n. 68/2015: un percorso compiuto a metà?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, p. 2091.

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 2092.

<sup>39</sup> L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 138.

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 152.

<sup>41</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 159.

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 151.

sull'interpretazione dell'attività "particolarmente onerosa" per la rimozione dell'alterazione.

*In primis*, non pare ancora raggiunta una condivisa interpretazione del concetto di ecosistema. In questa sede si conviene con chi ritiene insufficienti le indicazioni contenute nel TUA, che all'art. 4, comma 4, lett. b), qualifica l'ecosistema come «risorsa essenziale per la vita», senza tuttavia fornire una descrizione dello stesso<sup>43</sup>. Non particolarmente utile, poi, pare la ormai risalente definizione di ecosistemi – collocata nel d.P.C.M. 27.12.1988, all. I, punto 2, lett. e) – come «complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale». Più accurata e scientificamente attuale, invece, pare la nozione di ecosistema di cui all'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica, sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992, definito come «un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale». Da ultimo, la recente direttiva 2024/1203/UE, riprendendo ed ampliando la definizione contenuta nella Convenzione di Rio, ha fornito la seguente definizione di ecosistema: «complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale, e comprende tipi di *habitat*, *habitat* di specie e popolazioni di specie»<sup>44</sup>.

In giurisprudenza, invece, l'evoluzione ermeneutica più recente pare porsi ancora sulla scia di un precedente ormai risalente che aveva definito l'ecosistema come «ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale ed animale ed anche degli equilibri tipici di un *habitat* vivente»<sup>45</sup>, nella misura in cui la nozione di ecosistema è stata più di recente interpretata come l'«equilibrata interazione tra organi-

<sup>43</sup> C. RUGA RIVA, *Art. 452-quater*, in *Codice penale commentato*, E. DOLCINI, G. MARINUCCI (fondato da), E. DOLCINI – L. GATTA (diretto da), V ed., vol. III, Milano, 2021, p. 23.

<sup>44</sup> Art. 2, par. 2, lett. c) direttiva 2024/1203/UE.

<sup>45</sup> Cass. pen., sez. III, 4 febbraio 1993.

smi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito»<sup>46</sup>. Tuttavia, la principale difficoltà legata alla definizione di ecosistema resta quella, strettamente connessa all'accertamento dell'alterazione dell'equilibrio dello stesso, relativa alla «possibilità di comparare una situazione antecedente ed una successiva all'evento»<sup>47</sup>. Sotto questo aspetto, a nostro avviso, dalla scelta definitoria di "ecosistema" discende, almeno in parte, anche la soluzione del problema dell'accertamento dell'alterazione. In primo luogo, infatti, spesso e volentieri non si dispone di una "fotografia" dell'ecosistema non contaminato<sup>48</sup>, ossia della situazione precedente al momento dell'alterazione. In questo scenario si staglia quella posizione giurisprudenziale per cui per "ambiente" deve intendersi, secondo una concezione unitaria, non solo il contesto delle risorse naturali, ma anche l'insieme delle opere di trasformazioni operate dall'uomo e meritevoli di tutela<sup>49</sup>. Soltanto guardando all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto<sup>50</sup>, è infatti possibile far rientrare nell'ambito di tutela della fattispecie anche quelle "alterazioni irreversibili" che intervengono in un ecosistema "equilibrato", seppur già parzialmente alterato – ad esempio – dal semplice insediamento umano. Al contrario, accedendo ad una visione statica dell'ambiente (e quindi degli ecosistemi) si rischierebbe di limitare la tutela del disastro alle sole alterazioni che incidono su ecosistemi "vergini". Tale lettura non comporta un'adesione esclusiva alla concezione antropocentrica della tutela penale dell'ambiente, ma consente di conciliare quest'ultimo approccio con quello più spiccatamente ecocentrico che vorrebbe una «conservazione della natura come valore in sé»<sup>51</sup>, così da ampliare l'ambito di tutela ricomprendendo non

<sup>46</sup> Cass. pen., sez. III, 15 marzo 2017, n. 18934, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 20 aprile 2017.

<sup>47</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 278.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901, in *Amb. svil.*, nn. 8-9, 2018, p. 576; in *Foro It.*, t. 2, n. 10, p. 562.

<sup>50</sup> Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378.

<sup>51</sup> In questo senso, v. Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 12. Per una ricostruzione dei rapporti tra ecosistema e ambiente nella Costituzione, v. O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, pp. 129 ss.

solo quegli ecosistemi spesso irrealisticamente “naturali”, ma anche quelli in cui l’equilibrio ecologico è «quello delle situazioni concrete dove l’uomo e gli esseri viventi operano, quello che l’uomo e gli esseri viventi hanno nei secoli e nei millenni strutturato»<sup>52</sup>. In questo senso, a noi pare che l’approccio antropocentrico e quello ecocentrico possano essere tra loro non alternativi, ma complementari. Tale proposta interpretativa, come si avrà modo di esporre di seguito, pare corretta anche alla luce della recente modifica dell’art. 9 Cost. apportata con l. cost. n. 1 del 2022 che oggi prevede che la Repubblica tutela espressamente «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi».

La seconda questione in tema di disastro ambientale che ha maggiormente impegnato dottrina e giurisprudenza, poi, riguarda l’accertamento della irreversibilità della compromissione dell’ecosistema, ossia della valutazione – necessariamente prognostica – dell’impossibilità che l’equilibrio ecologico alterato possa essere ripristinato. Le maggiori difficoltà sono legate al fatto che la natura di tale accertamento implica necessariamente valutazioni scientifiche complesse, peraltro legate ad un sapere scientifico relativamente “giovane” come quello ecologico, e al fatto che l’accertamento di una “alterazione” implichi la conoscenza della situazione preesistente rispetto a quella oggetto del giudizio, laddove invece il dato storico non sempre è nel dominio del giudice<sup>53</sup>. Il mancato riferimento alla compromissione (o all’alterazione) di una singola matrice ambientale (come accade nella fattispecie di inquinamento), poi, rende maggiormente complesso l’accertamento della reversibilità o meno della compromissione complessiva<sup>54</sup>. La giurisprudenza, peraltro, in una delle prime pronun-

<sup>52</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016, p. 29.

<sup>53</sup> Evidenzia questi aspetti, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 278.

<sup>54</sup> Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2016, n. 46170, in *Resp. civ. prev.*, n. 6, 2016, p. 2035. La Cassazione, con riferimento all’inquinamento ambientale, ha affermato rispetto ai termini “compromissione” e “deterioramento” che «l’indicazione dei due termini con la congiunzione disgiuntiva “o” svolge una funzione di collegamento tra i due termini – autonomamente considerati dal legislatore, in alternativa tra loro – che indicano fenomeni sostanzialmente equivalenti negli effetti, in quanto si risolvono entrambi in una alterazione, ossia in una modifica dell’originaria consistenza della matri-

ce successive all'introduzione degli ecoreati – sempre nel tentativo di definire il rapporto tra disastro e inquinamento – ha affermato che affinché sia integrato quest'ultimo non è richiesta la tendenziale irreversibilità del danno, sicché fin quando tale irreversibilità non si verifica, anche le condotte poste in essere successivamente all'iniziale deterioramento o compromissione non costituiscono *post factum* non punibile ed è possibile deteriorare e compromettere quel che lo è già, fino a quando la compromissione o il deterioramento diventano irreversibili o comportano una delle conseguenze tipiche previste dal successivo art. 452-*quater* c.p.<sup>55</sup>. Si è correttamente osservato che, comunque, il concetto di irreversibilità dell'alterazione non debba essere inteso in senso puramente naturalistico e quindi limitato alle sole ipotesi di incapacità assoluta di autorigenerarsi dell'ecosistema, ma debba essere esteso anche a quelle situazioni in cui il “recupero” della situazione preesistente sia temporalmente oltre un termine rapportato all'agire umano<sup>56</sup>. Anche sul fronte processuale è prevalsa un'interpretazione meno rigorosa dell'accertamento dello stato di irreversibilità della compromissione, già formatasi con riferimento al disastro innominato, per cui la prova del delitto non deve avere esclusivamente un fondamento scientifico, potendo fondarsi anche sul ragionamento logico e su massime di esperienza, sicché – nonostante la mancanza di verifiche scientifiche – può ritenersi dimostrato il reato di disastro ambientale derivante dal continuo e ripetuto sversamento di rifiuti pericolosi, per

ce ambientale o dell'ecosistema caratterizzata, nel caso della “compromissione”, in una condizione di rischio o pericolo che potrebbe definirsi di “squilibrio funzionale”, perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema ed, in quello del deterioramento, come “squilibrio strutturale”, caratterizzato da un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi». Per un commento v. G. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 15 novembre 2016; nonché C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in *Dir. pen. cont.*, 22 novembre 2016.

<sup>55</sup> Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2016, n. 10515, in *Amb. svil.*, n. 5, 2017, p. 372. Nello stesso senso, più di recente, Cass. pen., sez. III, 30 gennaio 2020, n. 15596, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>56</sup> P. MOLINO, *La riforma dei delitti contro l'ambiente. Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 3 giugno 2015, p. 18. Nello stesso senso L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 152.

milioni di tonnellate, in maniera incontrollata in un territorio delimitato<sup>57</sup>. Secondo la giurisprudenza di legittimità, poi, la prova testimoniale può sopperire la mancanza di accertamenti scientifici, sicché la valutazione nel merito può essere fondata anche sulle dichiarazioni di soggetti qualificati, quali i carabinieri del Nucleo Antisofisticazioni e del Nucleo Operativo Ecologico, nonché gli appartenenti all'Ufficio Tecnico del Consorzio Industriale, al Servizio Veterinario della ASL, al Settore Ecologia della Provincia e al Servizio di Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni Zootecniche della ASL<sup>58</sup>.

Le difficoltà che discendono dall'accertamento di una "alterazione irreversibile" paiono attenuate nel caso del "secondo" evento di disastro che prevede l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile con provvedimenti eccezionali. Si tratta dell'ipotesi "di confine" con quella dell'inquinamento ambientale: il *discrimen* sta proprio nell'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante che assume rilievo perché rappresenta uno degli elementi di distinzione tra il delitto di cui all'art. 452-*bis* c.p. e quello, più severamente punito, del disastro ambientale<sup>59</sup> di cui all'art. 452-*quater* c.p. Anche rispetto a questa ipotesi, tuttavia, sono molteplici le questioni interpretative sul campo, trattandosi di formule evidentemente atecniche e – soprattutto – generiche. Infatti, l'elaborazione giurisprudenziale e la casistica di riferimento – a dire il vero non particolarmente ampia – non sono state in grado di risolvere la genetica vaghezza e imprecisione delle formulazioni adottate dal legislatore, né con riferimento all'interpretazione del requisito dell'"onerosità" dei costi di ripristino e bonifica, né rispetto all'"eccezionalità" dei provvedimenti necessari per eliminare l'alterazione<sup>60</sup>. A noi, tuttavia, pare preferibile quella proposta della dottrina, a dire il vero maggioritaria, per cui il requisito dell'onerosità debba essere inteso in sen-

<sup>57</sup> Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, cit.

<sup>58</sup> Cass. pen., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 40718, cit.

<sup>59</sup> Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2016, n. 46170, cit.

<sup>60</sup> Sul punto v. A. DI LANDRO, *Il requisito dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e disastro ambientale*, in *Lexambiente.it, Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 4, 2019, pp. 93 ss. L'A. propone di valutare la particolare onerosità dell'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema alla luce di tre variabili: 1) i costi oggettivi; 2) la solvibilità dell'inquinatore; 3) i tempi necessari per la rimozione.

so oggettivo (e non soggettivo), considerato che tale onere potrebbe gravare su soggetti diversi dall'autore del reato, come ad esempio il proprietario o enti pubblici. Una lettura "soggettiva" dell'aspetto quantitativo-economico dell'operazione, infatti, farebbe «dipendere l'integrazione del delitto da circostanze del tutto casuali ed estemporanee quali la disponibilità economica dell'autore, ingenerando sospetti profili di incostituzionalità in relazione ai canoni degli articoli 3 e 25 Cost.»<sup>61</sup>. Fatto sta che il rischio di indeterminatezza è tale da creare tensioni anche con il principio di legalità, nella misura in cui l'onerosità e l'eccezionalità emergono – evidentemente – dopo la realizzazione dell'evento, sicché l'autore del reato avrà contezza di aver realizzato un disastro ambientale soltanto *ex post*<sup>62</sup>.

Altrettanti problemi interpretativi, infine, ha posto la terza ipotesi di disastro determinata dall'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. La fattispecie, infatti, ad una prima lettura sembrerebbe incriminare un'offesa alla pubblica incolumità del tutto sganciata rispetto ad ipotesi di compromissione o danneggiamento ambientale, secondo lo schema del c.d. disastro sanitario. È evidente, però, che il "fatto" cui fa riferimento la disposizione è quello di "disastro ambientale" e che quindi la fattispecie debba essere "calata" nel contesto della lesione del bene ambiente. Che si tratti di un evento legato al contesto ambientale è opinione ormai prevalente in dottrina e pare corretta l'idea per cui: «è vero infatti che la norma non afferma esplicitamente che il pericolo per la pubblica incolumità debba derivare da un danno all'ambiente, ma nell'indicare gli indici di rilevanza del pericolo essa fa riferimento alla "rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione", parendo dare per implicito che una compromissione ci deve

<sup>61</sup> M. RICCARDI, I "disastri ambientali": la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme, in *Dir. pen. cont.*, n. 10, 2018, pp. 319 ss., che richiama sul punto P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 98.

<sup>62</sup> M. TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, cit., p. 26. Negli stessi termini L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 153.

essere stata»<sup>63</sup>. Anche la giurisprudenza ha recepito quella che a noi pare essere l'ipotesi ricostruttiva correttamente valorizzata dalla dottrina maggioritaria, affermando che la "terza" ipotesi di disastro ambientale presuppone, come quelle precedenti, che le conseguenze della condotta svolgano i propri effetti sull'ambiente in genere o su una delle sue componenti e riguarda qualsiasi comportamento che determini un'offesa alla pubblica incolumità di particolare rilevanza per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo<sup>64</sup>. Tale proposta interpretativa, peraltro, consente di valorizzare anche il differente oggetto di tutela tra questa "terza" ipotesi di disastro "nominato" e le ipotesi di disastro "innominato" di cui all'art. 434 c.p.: mentre la prima tutela l'integrità dell'ambiente, la seconda rimane a presidio della tutela della pubblica incolumità, come norma di chiusura rispetto alle altre figure tipiche di reati contro l'incolumità pubblica disciplinate dagli articoli che lo precedono<sup>65</sup>. Peraltro, nella stessa pronuncia, la Cassazione ha affermato che l'ipotesi di disastro ambientale descritta al comma 1, numero 3, dell'art. 452-*quater* c.p. si pone a chiusura del sistema delle condotte punibili e riguarda qualsiasi comportamento che, ancorché non produttivo degli specifici effetti descritti nei numeri precedenti, determini un'offesa alla pubblica incolumità di particolare rilevanza per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

### 3. Un primo bilancio applicativo

In un recente contributo si è detto che – nonostante siano trascorsi ormai dieci anni dall'entrata in vigore della riforma sugli eco-delitti – «forse è ancora presto per tentare un bilancio sicuro sulla giurispru-

<sup>63</sup> L. MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente. Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2015, p. 11; *contra*, A.H. BELL, A. VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., pp. 74 ss.

<sup>64</sup> Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901, cit.

<sup>65</sup> *Ivi*.

denza della Cassazione»<sup>66</sup>. Tale conclusione, condivisibile nelle sue linee generali, pare potersi estendere anche al caso specifico del disastro ambientale, seppur con alcune precisazioni. Dall'analisi delle importanti pronunce di legittimità richiamate nei paragrafi precedenti, infatti, è emerso che la giurisprudenza abbia cercato, non sempre con proposte interpretative del tutto condivisibili, di “salvare” gli eco-delitti dai problemi genetici che affliggevano alcune di queste fattispecie. Si è visto, ad esempio, come per l'accertamento del nesso causale sia stato ammesso il ricorso al contributo dichiarativo di soggetti qualificati, a documentazione fotografica e a massime di esperienza, pur in assenza di prove scientifiche<sup>67</sup>. In ogni caso, la “riuscita” del delitto di cui all'art. 452-*quater* c.p., sul piano applicativo, non sembra particolarmente positiva e tale conclusione pare confermata dai dati sulla scarsa casistica giurisprudenziale: basti pensare che, fino al 2020, anche per ragioni legate alla necessità di sviluppo temporale dei fenomeni incriminati, non si registravano ancora applicazioni dell'art. 452-*quater* c.p.<sup>68</sup>. Già nella prima relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 568 della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esso correlati approvata nella seduta del 23 febbraio 2017 si riportavano le difficoltà incontrate dagli Uffici di Procura – ad esempio – nell'individuazione dei soggetti responsabili e delle cause di inquinamento in contesti produttivi caratterizzati da intensa industrializzazione, ovvero presso siti isolati o abbandonati da tempo<sup>69</sup>. Più in generale,

<sup>66</sup> D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, cit., p. 24.

<sup>67</sup> Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, cit.

<sup>68</sup> Il rilievo è di A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, cit., p. 6.

<sup>69</sup> Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati approvata il 23 febbraio 2017, in [www.camera.it](http://www.camera.it). La commissione, tuttavia, concludeva – in termini interlocutori – sostenendo che «alla legge n. 68 del 2015, che ha agito sul problema storico dell'efficacia dello strumento penale nella materia della tutela ambientale, viene ad essere attribuita una funzione primaria di prevenzione generale degli illeciti e di orientamento dei comportamenti; essa è altresì destinata a produrre – per la formulazione delle norme incriminatrici, per ciò che altre norme prefigurano in ambi-

ma il dato riguarda tutti i reati ambientali, «nel biennio 2018-2019 – escludendo la rilevanza negativa dell’emergenza epidemiologica sull’attività dei tribunali nel 2020 – la media annua di sentenze per i reati ambientali ex d.lgs. 152/2006 e l. 68/2015 può considerarsi complessivamente bassa: pari a 511, di cui 26 sentenze per imputazioni di inquinamento ambientale, con il 48% di condanne»<sup>70</sup>. È significativo che la prima sentenza di merito sul disastro ambientale sia stata emessa soltanto nel 2021 dal Tribunale di Pisa e, peraltro, abbia riguardato un “inaspettato” caso di incendio<sup>71</sup>: in questo caso, si era posto il problema del concorso (apparente o reale) di norme tra la fattispecie di incendio boschivo aggravato e disastro ambientale aggravato, risolto dal Tribunale nel senso del concorso effettivo, stante il rapporto di specialità bilaterale reciproca. Cogliendo la portata del dato statistico non particolarmente incoraggiante, la citata Commissione parlamentare, nella Relazione finale sull’attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l’ambiente approvata il 15 settembre 2022, concludeva affermando che «siamo dotati di un apparato normativo, incentrato sulla legge n. 68 del 2015, adeguato a garantire l’efficacia

to processuale – una visione funzionale del procedimento penale, attraverso il perseguimento della sua effettiva utilità e l’integrazione delle competenze. Altra considerazione indotta da una prima interpretazione della legge e confermata dai dati qui esaminati è che si tratta di una legge potenzialmente destinata ad acquisire progressiva efficacia», p. 43.

<sup>70</sup> M. POGGI D’ANGELO, *L’offesa scalare all’ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., p. 18, la quale richiama i risultati del «Monitoraggio ex decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, legge 6 febbraio 2014, n. 6, e legge 22 maggio 2015, n. 68» del 27 giugno 2023 redatto dal Ministero della Giustizia e consultabile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>71</sup> Trib. Pisa 17 settembre 2021, n. 1356, con nota di C. RUGA RIVA, *La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di incendio disastroso per l’ambiente*, in *Lexambiente.it, Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 4, 2022, pp. 62 ss. La sentenza, peraltro, si sofferma con dovizia di argomentazioni sui caratteri distintivi della reversibilità (art. 452-*quater*, n. 1 c.p.) e della difficile reversibilità (art. 452-*quater*, n. 2 c.p.). In questo caso il Tribunale ha affermato la responsabilità dell’imputato anche per l’ipotesi di cui al n. 3 dell’art. 452-*quater* c.p., poiché l’incendio di vastissime dimensioni cagionava la distruzione di cinque edifici e il danneggiamento di altri undici, nonché l’evacuazione degli abitanti di alcune frazioni del Comune interessato e il rischio sanitario da inalazione dei fumi nocivi.

della legge, soprattutto in una prospettiva di prevenzione generale dei reati; l'effettività della tutela sconta, tuttavia, come si è detto e come è emerso progressivamente nei capitoli precedenti, le lacune nell'attuazione sotto alcuni profili di implementazione normativa e organizzativa»<sup>72</sup>. Nel 2025 i procedimenti giunti dinanzi alla Corte di Cassazione per eco-delitti sono aumentati, compresi quelli per disastro ambientale, ma «nella stragrande maggioranza dei casi riguardano ancora e soltanto misure cautelari (e non condanne o assoluzioni)»<sup>73</sup>. Ci si chiede, dunque, se la riforma degli eco-delitti e, più in particolare, l'introduzione della fattispecie di cui all'art. 452-*quater* c.p. non abbia avuto un ruolo più simbolico, che di effettivo presidio di tutela<sup>74</sup>. Un dato, però, è certo: se il disastro ambientale “nominato” doveva essere la “risposta” ad alcune eclatanti *débâcle* giudiziarie (*in primis*, il caso Eternit)<sup>75</sup>, così non è stato, dato che la giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della riforma degli eco-delitti, rispondendo anche all'esigenza di “salvare” i processi pendenti iscritti per “disastro innominato”, è giunta a riconoscere la continuità tra le due fattispecie, consegnando agli operatori del diritto un quadro soltanto apparentemente chiaro. Abbiamo visto, infatti, come in una delle primissime pronunce successive all'entrata in vigore dell'art. 452-*quater* c.p.<sup>76</sup>, la Corte di Cassazione abbia continuato ad individuare nell'art. 434 c.p. il referente normativo del disastro ambientale, inteso come evento lungo-latente in cui le conseguenze dannose per l'ambiente si manifestano a distanza di anni e sono il frutto di numerose micro-condotte (c.d. inquinamen-

<sup>72</sup> Relazione finale sull'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente approvata il 15 settembre 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it), pp. 79-80.

<sup>73</sup> D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, cit., p. 24, il quale riprende le considerazioni di M. POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., p. 18.

<sup>74</sup> In questo senso si era espresso già, al momento della riforma, T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, cit., p. 12. Posizione ripresa più di recente da M. POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., p. 17.

<sup>75</sup> A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, cit., p. 6.

<sup>76</sup> Cass. pen., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 40718, cit.

to storico o progressivo di cui si diceva in apertura)<sup>77</sup>. Ci troviamo, quindi, di fronte ad una «singolare coesistenza di due fattispecie: una innominata, l'altra nominata»<sup>78</sup>, in cui il disastro “nominato” differirebbe da quello c.d. innominato soltanto per «l'aggiunta di elementi ulteriori, con funzione e connotati specializzanti»<sup>79</sup>. Riprendendo le considerazioni riportate in apertura per cui la locuzione disastro ambientale avrebbe nel nostro ordinamento carattere polisemantico, dunque, si può affermare che – nonostante siano trascorsi ormai dieci anni dall'entrata in vigore dell'art. 452-*quater* c.p. – il disastro ambientale assume ancora i contorni di una fattispecie inespressa, che non si identifica pienamente né con quello “nominato”, né con l'“altro disastro”<sup>80</sup>. Certamente il superamento dell'assunto giurisprudenziale della continuità normativa tra le due fattispecie potrebbe contribuire a valorizzare l'idea dell'irriducibilità delle due diverse fattispecie ad una sorta di visione unitaria ed aperta di disastro ambientale<sup>81</sup>, considerate le profonde differenze strutturali che sussistono tra i casi di inquinamento istantaneo, da una parte, e di inquinamento progressivo o “storico”,

<sup>77</sup> A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, cit., p. 6.

<sup>78</sup> Ivi, p. 7.

<sup>79</sup> Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, cit.

<sup>80</sup> A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, cit., pp. 9-10. Rileva lo stesso Autore, con notazioni fortemente critiche, che «il disastro ambientale corrisponde, invero, ad una clausola generale di fonte giurisprudenziale, soltanto indiziata da referenti di diritto positivo, determinanti quasi esclusivamente *quoad poenam*: l'elementare e duttile paradigma di “selezione” dei fatti è rappresentato dalla grave contaminazione dell'ambiente, eventualmente integrata da proiezioni offensive a danno della salute collettiva. La determinazione e l'implementazione del “disastro ambientale” appaiono riconducibili ad una sfera di competenza puramente interna alla giurisprudenza di merito e di legittimità, all'esercizio della quale la C. cost. non ha posto (e continua a non porre) alcun limite: un dominio riservato, all'interno del quale i divieti in materia di analogia, le norme in tema di successione di norme, il significato della tipicità penale, la funzione di garanzia della fattispecie incriminatrice e, in definitiva, il principio di legalità, assumono una desolante relatività». Più in generale, sul tema, A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica, Tomo I – Reati di comune pericolo mediante violenza*, in C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Milano, 2008.

<sup>81</sup> A. GARGANI, *Fattispecie deprivate. Disastri innominati e atipici in materia ambientale*, cit., p. 10.

dall'altra<sup>82</sup>. Proprio il recupero di questa profonda differenza, *in primis* sul fronte giurisprudenziale, potrebbe portare ad un "rilancio" della fattispecie, anche sul piano politico criminale. È certo che le difficoltà interpretative di cui si è dato conto e la formulazione "criptica" del terzo evento di disastro di cui all'art. 452-*quater*, comma 1, n. 3 c.p. abbiano contribuito alla travagliata "esistenza" del delitto in questione.

#### 4. *L'impatto dell'"ambiente in Costituzione"*

Dopo aver cercato di stilare un primo bilancio dell'esperienza applicativa dell'art. 452-*quater* c.p. e della collocazione che tale delitto ha assunto nell'ambito del più ampio settore del diritto penale dell'ambiente anche grazie al formante giurisprudenziale, è il momento di interrogarsi, seppur per cenni, sul possibile futuro di tale fattispecie alla luce di alcune importanti novità normative: l'inserimento dell'"ambiente" in Costituzione e l'emanazione della già citata direttiva 2024/1203/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2024.

Con l. cost. n. 1 del 2022 il Parlamento ha varato ad ampia maggioranza una riforma costituzionale che ha integrato le disposizioni degli artt. 9 e 41 Cost. In particolare, nel primo è stato inserito un terzo comma in forza del quale la Repubblica espressamente offre tutela all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, mentre ai sensi del novellato art. 41 Cost. «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». La riforma ha stimolato un vivace dibattito dottrinale, soprattutto tra i costituzionalisti, sebbene non siano mancati anche contributi specifici in ambito penalistico. È evidente che in questa sede non si possa dar conto delle ricadute sistematiche di

<sup>82</sup> *Ibidem.*

tali novità, che sono state addirittura oggetto di approfondimenti monografici<sup>83</sup>. Tuttavia, rimanendo nel perimetro della nostra ricerca, è possibile appuntare l'attenzione su alcuni aspetti specifici.

Il primo è quello dell'inserimento esplicito in Costituzione: 1) dell'ambiente; 2) degli ecosistemi e 3) della biodiversità. Prima della modifica in parola, infatti, la dottrina aveva rinvenuto referenti costituzionali della tutela dell'ambiente negli articoli 9 e 32 Cost. L'ambiente assumeva rilevanza implicita per il tramite di altri valori costituzionali, ossia il paesaggio (art. 9, comma 2 Cost.) e la salute (art. 32 Cost.). Nemmeno l'inserimento dell'ambiente tra le materie di esclusiva competenza statale (art. 117 Cost.) aveva mutato significativamente lo scenario, pur avviando una riflessione critica circa il superamento della visione esclusivamente antropocentrica della tutela dell'ambiente<sup>84</sup>. Le posizioni che si registrano tra i costituzionalisti circa l'effettiva portata della recente riforma risultano talvolta assai divergenti tra loro: se per alcuni sarebbe addirittura criticabile, per altri sarebbe del tutto superflua considerata l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'ambiente come valore, per altri ancora – invece – avrebbe un'effettiva portata innovativa, attribuendo valenza costituzionale allo sviluppo sostenibile e legittimando politiche economiche *green*<sup>85</sup>. È evidente che l'espreso riferimento all'ambiente contribuisca alla definizione del bene giuridico tutelato, senza tuttavia fondare un obbligo di incriminazione<sup>86</sup>, posto che tale scelta resta comunque demandata alla discrezionalità del legislatore<sup>87</sup>.

Ciò che interessa evidenziare, però, è che se la tripartizione dell'oggetto di tutela, come evidenziato da una parte dei costituziona-

<sup>83</sup> O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, cit.

<sup>84</sup> Lo rileva, L. SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 6 giugno 2023, p. 4.

<sup>85</sup> Ricostruisce le varie posizioni registratesi nella dottrina costituzionalista, C. RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 16 febbraio 2023.

<sup>86</sup> Il riferimento all'obbligo di incriminazione è, evidentemente, a F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIV, Torino, 1973, pp. 7-93.

<sup>87</sup> Secondo la posizione espressa da D. PULITANÒ, *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 484 ss.

listi, non pare casuale nella misura in cui «l'art. 9 Cost. mantiene distinte la tutela della biodiversità e la tutela degli ecosistemi dalla tutela dell'ambiente, e ciò finisce per accentuare proprio il carattere autonomo di tali concetti»<sup>88</sup>; allora occorre cogliere – anche sul fronte penalistico – le possibili ricadute di tale differenziazione. Da questo punto di vista, la novella pare aver “ratificato” costituzionalmente quell'orientamento giurisprudenziale che, accedendo ad una visione unitaria dell'ambiente, lo aveva inteso in senso ampio come «*habitat* degli esseri umani»<sup>89</sup>. Da tale impostazione, come si è detto, la Suprema Corte aveva fatto discendere una interpretazione estesa del bene giuridico protetto dagli ecoreati, fino ad affermare che le norme sui delitti ambientali si applicano anche alle opere di trasformazione compiute dall'uomo e meritevoli di tutela<sup>90</sup>. Dopo la modifica dell'art. 9 Cost. tale impostazione parrebbe del tutto coerente con il dato costituzionale. Tuttavia, pur trattandosi indubbiamente di nozioni connesse tra loro, lo specifico riferimento alla tutela della “biodiversità” e degli “ecosistemi” non può essere ignorato dal legislatore penale, quantomeno in termini di orientamento della politica criminale. La fattispecie di disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* c.p., se per un verso pare adeguatamente focalizzata sulla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi (seppur con tutte le difficoltà interpretative ed applicative di cui si è dato conto), per altro verso non sembra approntare specifiche tutele in difesa della biodiversità, definita dall'art. 2 della Convenzione di Rio de Janeiro del 1992 (Convenzione sulla diversità biologica) come «*the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems*». Le possibili implicazioni di tale ampliamento di tutela non sono di poco conto. Si pensi, ad esempio, alla riduzione della biodiversità causata dall'eccessivo sfruttamento di *stock* ittici, di invertebrati e piante acquatiche, ovvero all'impatto causato dalle attività agricole, forestali o di acquacoltura nelle aree ove si

<sup>88</sup> E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, pp. 7-8.

<sup>89</sup> Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 12.

<sup>90</sup> Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901, cit.

esercitano le stesse. Sotto questo punto di vista, l'alterazione della biodiversità, come già accade oggi per quella dell'equilibrio di un ecosistema, potrebbe rappresentare – se non già oggetto di tutela<sup>91</sup> – quantomeno una valida indicazione in una prospettiva *de jure condendo*.

Dopo le modifiche apportate con l. cost. n. 1 del 2022, la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, poi, è data «anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>92</sup>. Anche sull'interpretazione di questa “prospettiva cronologica” si registra un acceso confronto tra costituzionalisti; per alcuni, infatti, la menzione del vincolo intergenerazionale assurgerebbe addirittura al rango di parametro nel giudizio di costituzionalità<sup>93</sup>, mentre per altri tale interpretazione dovrebbe essere esclusa poiché renderebbe illegittima l'adozione di leggi a termine o retroattive a salvaguardia dell'ambiente<sup>94</sup>. Anche sul fronte penale le reazioni circa le possibili ricadute di tale modifica in ambito penalistico sono state contrastanti. Alcuni, infatti, hanno messo in guardia dalla possibilità che il richiamo al vincolo intergenerazionale – nei reati di pericolo – possa dilatare eccessivamente l'arco di tempo entro il quale tale pericolo debba essere apprezzato, peraltro sulla scorta di approdi scientifici del tutto incerti<sup>95</sup>. Altri, invece, hanno sottolineato che il riferimento alla tutela intergenerazionale, poiché soltanto eventuale (*anche* nell'interesse), evocherebbe «l'idea che la sussistenza del nesso eziologico tra l'offesa all'ambiente e la messa in pericolo delle generazioni future non rappresenti un requisito necessario di tutte le figure di reato, ben potendo il legislatore sanzionare fatti lesivi solo dell'interesse ecologico e rispetto ai quali non emerga tale correlazione», sicché «inteso in questi termini, il richiamo alla solidarietà ambientale fra generazioni può persino sprigionare ricadute penalistiche di segno op-

<sup>91</sup> Può esserlo nel caso in cui l'alterazione incida anche sull'ambiente o sugli ecosistemi.

<sup>92</sup> Cfr. art. 9 Cost.

<sup>93</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3, 2021, p. 309.

<sup>94</sup> E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 8-9.

<sup>95</sup> C. RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, cit., parr. 5-6.

posto a quelle sopra paventate. Pare infatti più corretto rapportare il parametro in questione non tanto alle micro-lesioni agli ecosistemi, di per sé incapaci di pregiudicare in modo irreparabile – anche per il futuro – l’ambiente di vita dell’uomo e pertanto estranee alla sfera operativa del vincolo, quanto alle macro-lesioni ambientali»<sup>96</sup>; per cui proprio rispetto al disastro ambientale, la valutazione in ordine alla reversibilità o meno dell’evento lesivo debba essere proiettato oltre la durata media di una vita umana<sup>97</sup>. A noi pare che le due posizioni possano coesistere tra loro. Certamente fondato è il timore di un ampliamento eccessivo dell’arco temporale di riferimento del pericolo, soprattutto se tale timore si dovesse risolvere in un eccessivo arretramento della soglia di punibilità. Dall’altra parte, la proiezione della tutela dell’ambiente oltre l’arco temporale della vita umana rappresenta, a nostro avviso, un carattere insito del disastro ambientale. Più complesso, invece, immaginare la possibilità di positivizzare tale caratteristica, per problemi legati all’accertamento di una compromissione futura e incerta. Non sempre, infatti, sarebbe possibile determinare l’effettiva portata del danno ambientale in un arco di tempo così ampio e la valutazione non potrebbe essere che prognostica e legata a parametri talvolta insicuri; in ogni caso, il danno che “compromette l’interesse delle generazioni future” rischierebbe di manifestarsi in un arco temporale incompatibile con quello dell’accertamento processuale, sicché risulterebbe particolarmente complesso individuarne i responsabili.

##### 5. Il confronto con la direttiva 2024/1203/UE

La seconda novità di cui si intende cogliere alcune delle possibili ricadute in tema di disastro ambientale è la direttiva 2024/1203/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 aprile 2024<sup>98</sup>. Non è que-

<sup>96</sup> L. SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, cit., pp. 10-11.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> A. NIETO MARTIN, *The directive for the criminal protection of the environment: a new model for the harmonisation of criminal law*, in S. RICCARDI, B. PATERRA, E. BANCHI, A. RUGANI, F. CASTELLANO, N. PETRUCCO (a cura di), *I novellati artt. 9 e 41 della Costituzione. L’Ambiente nel delicato equilibrio tra mercato, amministrazione e giustizia*

sta la sede per analizzare nel dettaglio i contenuti della citata direttiva che, sostituendo le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, si pone l'ambizioso obiettivo di ridisegnare l'impalcatura del diritto penale europeo, imponendo agli Stati membri (art. 3, par. 2) di prevedere una sanzione penale per una serie di condotte, molte delle quali non contemplate nelle precedenti direttive. Si tratta di ben venti nuove fattispecie che ricomprendono norme incriminatrici riconducibili alla sfera della responsabilità penale per offese a carico del clima o per danni da prodotto<sup>99</sup>. La direttiva, continuando a prevedere la clausola di illiceità speciale (*unlawful*), persegue la tutela dell'ambiente in modo mediato e sembra essere destinata innanzitutto ad attribuire penale rilevanza a condotte poste in essere nell'ambito di attività produttive o più in generale antropiche, lecite e disciplinate. Tale impostazione, a nostro avviso, dovrebbe essere da monito innanzitutto per la giurisprudenza nazionale che, come si è visto, ha di fatto azzerato il valore selettivo della clausola di illiceità speciale "interna" (abusivamente) che caratterizza numerose fattispecie poste a tutela dell'ambiente, compresa quella di disastro ambientale.

Ai nostri fini, la ricognizione può essere limitata ad alcune nuove incriminazioni di matrice eurounitaria che potrebbero presentare profili di affinità con la tutela apprestata dall'art. 452-*quater* c.p. quali, ad esempio, quelle di cui all'art. 3, par. 2, lett. a)<sup>100</sup>, lett. b)<sup>101</sup>, lett. c)<sup>102</sup>,

*penale*, Pisa, 2024, pp. 273 ss.; G. DE MARZO, *La tutela penale dell'ambiente in ambito eurounitario (la direttiva 11 aprile 2024 n. 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio)*, in *Foro it.*, n. 7-8, pt. V, 2024, pp. 276 ss.; E. PENCO, *Soglie di punibilità e modelli di selezione quantitativa dell'illecito nella nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Lexambiente.it, Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 3, 2024, pp. 27 ss.; G.M. VAGLIASINDI, *The relationship between EU criminal law and environmental criminal law*, in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM, T. QUINTEL (a cura di), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham Glos, 2024, pp. 286 ss.

<sup>99</sup> L. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, cit., pp. 50 ss.; M. IANNUZZIELLO, *L'adeguamento del diritto penale ambientale ai vincoli europei: elementi critico-valutativi a partire dal decreto-legge "Terra dei fuochi" e dalla direttiva (UE) 2024/1203*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 18 dicembre 2025, pp. 32 ss.

<sup>100</sup> Art. 3, par. 2, lett. a): «lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni ri-

lett. d)<sup>103</sup> e lett. e)<sup>104</sup>. In tutti questi casi, infatti, qualora le condotte descritte provochino effettivamente «danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora» si potrebbe versare nell'ipotesi di disastro ambientale: in questo caso da intendersi in senso ampio, ossia secondo quella portata polisemantica della locuzione di cui si diceva in apertura. È evidente che trattasi di ipotesi che rivestono il carattere della tendenziale istantaneità che, secondo la dottrina nazionale più autorevole, caratterizza le varie figure disastrose<sup>105</sup>. La direttiva, poi, all'art. 3, par. 3, prevede che gli Stati membri provvedano «affinché i reati relativi alle condotte elencate al paragrafo 2 costituiscano reati qualificati se tali condotte provocano: a) la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale

levanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora».

<sup>101</sup> Art. 3, par. 2, lett. b): «l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente, di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora».

<sup>102</sup> Art. 3, par. 2, lett. c): «la fabbricazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora, e [...]».

<sup>103</sup> Art. 3, par. 2, lett. d): «la fabbricazione, l'impiego, lo stoccaggio, l'importazione o l'esportazione di mercurio, composti del mercurio, miscele di mercurio e prodotti con aggiunta di mercurio, se tali condotte non sono conformi ai requisiti di cui al regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora».

<sup>104</sup> Art. 3, par. 2, lett. e): «la realizzazione di progetti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta è attuata senza autorizzazione e provoca o può provocare danni rilevanti alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, o a un ecosistema, alla fauna o alla flora».

<sup>105</sup> A. GARGANI, *Le plurime figure di disastro: modelli e involuzioni*, cit., p. 2706; C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano, 2004, p. 280.

considerevoli o di un *habitat* all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale ecosistema o *habitat*; o b) o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque». Ci troviamo di fronte ad ipotesi di reato aggravato dall'evento che, come specificato al considerando n. 21 della direttiva<sup>106</sup>, possono essere accostate al c.d. "ecocidio", già previsto e punito in alcuni ordinamenti degli Stati membri.

Ad una prima lettura di tali disposizioni si coglie una caratteristica comune a tutte, rappresentata dall'acuirsi del divario tra fatto e autore, sia in termini di prossimità soggettiva tra agente e danno (o pericolo nei casi in cui il legislatore europeo si esprime in tal senso), sia in termini di partecipazione soggettiva, considerata la prevista punibilità in alcuni casi anche a titolo di colpa (per grave negligenza). In termini più generali, si registra un disallineamento tra grado di gravità offensiva della lesione dei beni giuridici (incolumità pubblica e ambiente) e riferibilità soggettiva del contributo causale ed anche l'accertamento della causalità assume caratteristiche peculiari. Il divario aumenta se si considera che in alcuni casi, come per «lo scarico, l'emissione o l'immissione» o per «l'immissione sul mercato [...] di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da molti utenti [...] comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione», le condotte in grado di arrecare danno o mettere in pericolo la matrice ambientale non si sostanziano in un'unica azione ma "per accumulo". Si corre quindi il rischio che una serie di micro-condotte – se del caso poste in essere anche da soggetti diversi – siano in grado di contribuire sul pia-

<sup>106</sup> Considerando n. 21: «I reati relativi a condotte intenzionali elencati nella presente direttiva possono comportare conseguenze catastrofiche, come inquinamento diffuso, incidenti industriali con gravi effetti sull'ambiente o incendi boschivi su vasta scala. Qualora simili reati provochino la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un *habitat* all'interno di un sito protetto, oppure provochi danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tale ecosistema o *habitat*, o alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, tali reati che hanno provocato conseguenze catastrofiche dovrebbero costituire reati qualificati e, pertanto, dovrebbero essere puniti con sanzioni più severe rispetto a quelle applicabili nei casi di reati diversi da quelli definiti nella presente direttiva. Tali reati qualificati possono comprendere condotte paragonabili all'«ecocidio», che è già disciplinato dal diritto di taluni Stati membri e che è oggetto di discussione nei consessi internazionali».

no naturalistico alla realizzazione di un macro-evento, o comunque alla messa in pericolo dell'ambiente, lasciando però difficilmente risolvibile il problema della riferibilità soggettiva<sup>107</sup>. In questo scenario, emergono le possibili criticità che potrebbero derivare dal recepimento delle nuove fattispecie, al netto di complessi problemi processuali per la dimostrazione del nesso causale<sup>108</sup>.

\*\*\*

### *Abstract*\*

#### *Ita*

Il contributo, muovendo da una sintetica ricostruzione storica delle ragioni che hanno portato all'introduzione del delitto di disastro ambientale, esamina l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale che ha caratterizzato i primi "dieci anni di vita" della fattispecie, valutando le possibili ricadute che potranno avere le più recenti novità nazionali e sovranazionali in tema di tutela dell'ambiente sull'oggetto del reato.

*Parole chiave:* disastro ambientale, disastro innominato, ecosistema, biodiversità, ambiente.

#### *En*

Starting from a brief historical reconstruction of the reasons that led to the introduction of the crime of environmental disaster, this article examines the jurisprudential and doctrinal evolution that has characterized the first "ten years of existence" of the crime, assessing the potential impact that the most

<sup>107</sup> Sul problema dell'imputazione causale di eventi differiti o a formazione progressiva in ambito ambientale, A. SAVARINO, *Danni lungo-latenti e responsabilità penale*, Torino, 2025, pp. 243 ss.

<sup>108</sup> Per un'analisi delle peculiarità dell'accertamento della causalità in relazione alla tipologia di evento, M. PIERDONATI, *Lo schema di accertamento della causalità penale nella dimensione applicativa: dai micro-eventi fisici ai macro-eventi psichici*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 14 ottobre 2024.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

recent national and supranational developments in environmental protection may have on the object of the crime.

*Keywords:* environmental disaster, unnamed disaster, ecosystem, biodiversity, environment

*Valentina Capasso*

CLIMATE CHANGE LITIGATION AGAINST PRIVATE ENTITIES: A LIABILITY IN SEARCH OF... A CAUSE OF ACTION

SUMMARY: 1. Introduction – 2. First attempt: horizontal application of international law – 3. Second attempt: the EU Directive 2024/1760 – 4. Third attempt: national law, from the 2022 Constitutional reform... – 5. ... to case law developments on the so-called «atypical harmful yet lawful acts»

*1. Introduction*

The exponential growth in climate change litigation at the global level is paralleled by a series of doubts that substantially affect every aspect of the legal protection of the subjective position taken by the claimants (the very consistency of which is actually difficult to define with certainty, with all that this entails in terms of the *an* and *quomodo* of protection): from *locus standi* to jurisdiction, from the non-reviewability of political acts (when a state is a party) to the allocation of the burden of proof and the reliability of the available means of proof, to the type of protection (that can be requested and) provided.

Elsewhere, in exploring the problems posed at the evidentiary level, I argued that they are attributable not so much to the limitations of the means of proof available today as to the object of the required evidence: in other words, that the problem does not pertain to evidence's unfitness, but to the attempt to apply the usual theory of causality in this field. And, based on this assumption, I found that a unified solution – that is, a solution applicable both to injunctive and compensatory proceedings, and regardless of whether the defendant is a state or a private entity – can be outlined by drawing inspiration from the theory (developed with reference to international law) of contribution as causation, adapted to the Italian context using the framework of damage

from *loss of chance*<sup>1</sup>. In the same paper, however, I deliberately left aside the preliminary question, namely that of identifying the necessary<sup>2</sup> cause of action for the defendant's liability.

Before investigating this aspect, it is necessary to premise that the reflection must necessarily become two-pronged: indeed, while such a cause of action, when a State is the defendant, is increasingly identified in the breach of their duty of due diligence<sup>3</sup>, in application of international law, it is by no means certain that the same reasoning can be applied to judgments against private entities. Nor the question is not merely speculative, especially for Italian scholars, given that it was precisely the principles of international law that constituted one of the grounds for the claim brought by Greenpeace O.n.l.u.s., Recommon A.p.s., and several private individuals against ENI S.p.a., the Ministry of Economy and Finance, and *Cassa Depositati e Prestiti* S.p.a., aimed at ascertaining the defendant company's failure to comply with its obligations to achieve internationally recognized climate targets and ordering it to limit its aggregate annual CO2 emissions. During the proceeding, which is currently pending before the Court of Rome, the Court of Cassation, to which the case was referred for a ruling on jurisdiction, recently recognized the jurisdiction of the seised court, while leaving to this latter to «verify whether the international and constitutional sources invoked [...] are suitable for imposing a duty of intervention directly on the defendants, such as to establish their non-contractual liability and therefore justify their conviction to pay compensation in specific form, pursuant to Article 2058 of the Civil Code»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> V. CAPASSO, *Burdens and means of proof in climate change litigation: does the problem lie upstream?*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2026, pp. 797 ff.

<sup>2</sup> G. BASILICO, *La tutela civile preventiva*, Milano, 2013.

<sup>3</sup> A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles in International Climate Litigation*, in *Italian Yearbook International Law*, n. 33, 2023, pp. 25 ff.

<sup>4</sup> Cass. civ., un. sec., July 21, 2025, no. 20381. As L. SERAFINELLI, “*Greenpeace et al. c. Eni et al.*”: *sogni (per alcuni, incubi per altri) di un’ordinanza di mezza estate sulla climate change litigation all’italiana*, in *Foro it.*, n. 1, 2025, p. 2238, stresses, «it is somewhat surprising to read [...] how the Court of Cassation considers the damage claimed by the plaintiffs to be a “common action for damages”, based precisely on the allegation of damage consisting of a violation of the right to life, the injustice of which is predicated on a mixture of national and international sources passed off as civil

## 2. First attempt: the horizontal enforceability of international law

This doubt is certainly not unfounded. Actually, the idea that international law can be used in relationships between private individuals is becoming more and more accepted among scholars<sup>5</sup>, especially when it comes to fundamental rights. This is also supported by an analysis of the case law of supranational courts, which already shows a growing tendency to acknowledge a horizontal dimension of sources, in line with the doctrine of *Drittwirkung*<sup>6</sup>. This is the case, for exam-

wrongdoing, and aimed at establishing the liability of public and private entities operating directly or indirectly in the production, transport, and marketing of fossil fuels, which attribution science research holds responsible for the largest contribution to greenhouse gas emissions. Thus, the judges are called upon to verify “only” (*sic!*) whether the sources on which the complaints are based (and those identified on the basis of the *iura novit curia* principle) are sufficient to impose a duty of intervention on the defendants, such as to establish non-contractual liability and therefore justify their conviction to perform an act pursuant to Article 2058 of the Italian Civil Code». However, while «such a normalization of the climate discourse within the framework of non-contractual liability is surprising», it does not allow scholars to incline in one direction or the other: «[t]he order certainly sets a precedent regarding the possibility of subsuming liability for climate change within the framework of civil wrongs, but only in the theoretical sense. In fact, it will be up to the dynamics of the trial on the merits to ascertain the actual occurrence of all the elements of the facts of the case, as well as the procedural requirements». The implications of the ruling are further explored by the same author in L. SERAFINELLI, *Climate change litigation all'italiana contro operatori economici privati: riflessioni a partire da Cass. civ., sez. un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381*, Greenpeace et al. c. Eni et al., in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 3, 2025, pp. 1158 ff. In addition, in order to the judgement's procedural implication, see P. MAZZA, *Dal contenzioso climatico un “requiem” per il “forum rei”*, in *Foro it.*, n. 9, 2025, p. 2229, and G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza della Sezione unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *judicium.it*, July 25, 2025.

<sup>5</sup> See G. ZARRA, *I principi di diritto internazionale come fonte di obbligazioni nei rapporti di diritto civile*, in *Riv. dir. int.*, n. 2, 2025, pp. 327 ff.

<sup>6</sup> In Italy, the leading exponent of this theory – in its direct version, *i.e.*, not mediated by conforming interpretation (*unmittelbare Drittwirkung*) – is, as is well known, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, voll. I-V, Napoli, 2020. See also M. ZARRO, *L'evoluzione del dibattito sulla Drittwirkung tra Italia e Germania*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3, 2017, pp. 997 ff., and P. FE-

ple, for the European Court of Human Rights: despite operating in a system that, according to a restrictive interpretation of Article 34 ECHR, would prevent such an application, the Court has over time applied this doctrine «not only in substance, i.e. by affirming the ability of an increasing number of conventional rights to produce effects in interpersonal relationships, but also and above all in procedure, i.e. by overcoming the procedural (and structural) limitations referred to in Article 34 by enhancing the responsibility of the State», *inter alia*, «for failure to comply with the duty to protect individuals subject to its jurisdiction, which would also apply in the case of violations committed by individuals»<sup>7</sup>. This appears to have been the case – to cite a recent and particularly significant example *ratione materiae* – in the *Cannavacciuolo et al. v. Italy* case: there, the Court, in recognizing the State’s responsibility for breach of its duty of due diligence, «presupposes and suggests a triangular relationship between the subjective position of the applicant victims, the State, which failed to adopt risk prevention measures, and third parties, who are the source of the danger to the right to life, having materially caused the environmental pollution»<sup>8</sup>.

And, beyond the specific characteristics of the case in question – where the activity carried out by “third parties” is (was) certainly illegal, and therefore clearly falls (fell) within the state’s responsibility to contrast – this “version” of horizontal application is neither surprising nor does it pose any particular theoretical problem: indeed, as is well known, «general obligations of prevention in environmental matters

MIA (ed.), «Drittwirkung»: *principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Napoli, 2018.

<sup>7</sup> F.M. PALOMBINO, *La dimensione «orizzontale» della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Rass. dir. civ.*, n. 1, 2021, pp. 219 ff. (free translation); see also L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, p. 73 and E.A. ALKEMA, *The third-party applicability or “Drittwirkung” of the European Convention of Human Rights*, in F. MATSCHER - H. PETZOLD (eds.), *Protecting human rights: The European dimension – Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln, 1988, pp. 33 ff.

<sup>8</sup> D. GRECO, *Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (ed.), *CEDU e “terra dei fuochi”. A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Napoli, 2025, p. 72 (free translation).

are binding first and foremost on States. Therefore, even where the wrongful damage is materially caused by the conduct of private individuals, it is always the State that bears the general obligations in question, which the public authorities should have ensured were complied with by taking the necessary measures to prevent violations of the fundamental rights of individuals subject to their jurisdiction<sup>9</sup>. It can therefore be accepted that the State is liable *even* where the damage is caused by *lawful* activities of individuals, insofar as the formal lawfulness of the latter's conduct is deemed to derive from the absence of (adequate) positive regulation, and therefore from substantial non-compliance with the duty of *due diligence* falling on the *regulator*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> E. FERRIELLO, *Gli obblighi generali di prevenzione in materia ambientale nel contenzioso civile sul clima. Verso un'umanizzazione del diritto internazionale dell'ambiente?*, in *Rass. dir. civ.*, n. 2, 2025, p. 601 (free translation).

<sup>10</sup> This is not the case in the *Greenpeace v. Eni* dispute: as noted by the Court of Cassation, and emphasized in doctrine (L. SERAFINELLI, "*Greenpeace et al. c. Eni et al.*", cit., p. 2236), «the involvement of the other two entities, Mef and Cdp, the former clearly a state administration, the latter an entity whose nature still causes uncertainty in terms of classification, does not cast doubt on the fact that this is a horizontal climate dispute. In fact, they are being sued not in their capacity as public administrations against which liability can be asserted for failure to adopt adequate policies, but rather as shareholders in a position of controlling Eni (in the private law sense), and therefore responsible for directing the investee company towards compliance with climate objectives. On this basis, the court concludes that the case against the oil company does not present the same problems of separation of powers as those found in "*Giudizio Universale*", in which, by contrast, the dispute was dismissed on procedural grounds due to a total lack of jurisdiction (the case having been filed against the Italian State)» (free translation).

Indeed, as is well known, by declaring the absolute lack of jurisdiction, the Court of Rome essentially determined that what citizens were claiming in the "*Giudizio Universale*" case is not a "right" nor a "legitimate interest", so the judgment is actually a judgement on the merits, excluding the claimants from having standing before any Italian court (P. PATRITO, *I "motivi inerenti alla giurisdizione" nell'impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato*, Napoli, 2016, pp. 173 ff.). More precisely, the court argued that deciding how and when to manage climate change involves discretionary political and socio-economic choices. These decisions require complex cost-benefit analyses across many sectors of public life, which the court believes are the responsibility of the Government and Parliament, not the judiciary. However, there is a strong counter-argument to this: political power is only "free" to choose its own goals when it is not bound by specific laws. Since Italy has signed international treaties like the Paris

By contrast, greater concern is raised by the idea that, in such a scenario, private individuals themselves would be liable for the damage they caused. In fact, although we recognize the persuasiveness of the argument that there is – in general – no reason not to treat international law principles in the same way as constitutional principles in hermeneutics (and therefore to derive obligations from the former in exactly the same way as we do from the latter)<sup>11</sup>, we remain convinced of the validity of the argument that only *rules*, and not *principles*, are susceptible to violation<sup>12</sup>. Consequently, it is difficult to conceive of any liability that does not arise from the violation of specific and binding rules; but such rules, in the matter at hand, are certainly not found in international law at present.

### 3. *Second attempt: the EU Directive 2024/1760*

The considerations made thus far justify the opportunity to turn

Agreement (which has moreover been signed by the European Union too), it is bound to the obligations which stem from those treaties. Because the State has committed to these international standards, its actions are no longer purely “discretionary” but are subject to legal rules that a court could, in theory, monitor. It should in any case be acknowledged that – as C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 2, 2024, p. 309, stresses – the absolute lack of jurisdiction appears to having been affirmed with exclusive reference to the specific remedy sought by the plaintiffs in the present case, namely an order to perform; this raises the question of whether the same result would have been achieved if the plaintiffs had sought only monetary compensation.

In any case, the story is not expected to end with this initial ruling, as the decision is currently under appeal, and the Court of Cassation has not been vested of the question yet. Nonetheless, there abovementioned decision of the Court in the pending case against ENI raises some doubts. Indeed, it cannot be said with certainty that, in recognizing the jurisdiction of the ordinary courts and stressing that in that case the same objections raised by the Court of Rome in the Last Judgement case could not apply, the Court of Cassation intended to uphold the ruling of the Court of Rome, but it is expected that both parties will seek to support an interpretation that is favorable to them: L. SERAFINELLI, *Climate change litigation all’italiana*, cit., pp. 1164 ff.

<sup>11</sup> G. ZARRA, *I principi*, cit.

<sup>12</sup> R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), Italian translation by G. Rebuffa, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, pp. 90 ff.

our attention to EU law, especially in light of the fact that the recently introduced Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence<sup>13</sup> would seem – at least for EU Member States – to constitute the basis for liability that climate change litigation against private individuals appears to require<sup>14</sup>.

The Directive, in fact, «in addition to establishing forms of public enforcement, entrusted to specific national supervisory authorities, in the form of prohibitory injunctions and administrative fines imposed on companies (Article 27), has introduced a system of private enforcement based on non-contractual civil liability for breaches of the duty of care. Article 29(1) of the Directive provides that a company may be held liable for damage caused to a natural or legal person if it has failed, intentionally or negligently, to comply with the obligations set out in Articles 10 on the prevention of potential negative (environmental and human rights) impacts, and 11, on the termination of actual negative impacts, and such breach is attributable to the company, its subsidiaries, or its direct or indirect business partners in the chain of activities»<sup>15</sup>.

No penalties for private entities guarantee compliance with Article 22 of the Directive, which is rather addressed to Member States: the

<sup>13</sup> See, among others, M. LIBERTINI, *Sulla proposta di Direttiva UE sul “Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese”*, in *Riv. soc.*, nn. 2-3, 2021, pp. 325 ff.; M. VENTORUZZO, *Note minime sulla responsabilità civile nel progetto di Direttiva Due Diligence*, *ivi*, pp. 380 ff.; C.G. CORVESE, *La sostenibilità ambientale delle società nella proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (dalla insostenibile leggerezza dello scopo sociale alla obbligatoria sostenibilità della due diligence)*, in *Banca Impresa Soc.*, n. 3, 2022, pp. 391 ff.; S. ADDAMO, *Le novità del testo finale della corporate sustainability due diligence directive: un cambio di passo per la politica di sostenibilità dell’UE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 5, 2024, pp. 1258 ff.; e M. VENTORUZZO, *Uno sguardo d’insieme alla CS3D: riflessioni preliminari sulla tecnica normativa*, in *Riv. soc.*, n. 3, 2024, pp. 447 ff.

<sup>14</sup> From Serafinelli’s review (L. SERAFINELLI, *Responsabilità*, *cit.*, pp. 75 ff.) it emerges that, although there is no shortage of national laws on corporate due diligence, the value of the environment and/or climate is either completely absent from those protected (as is the case in the United Kingdom, the Netherlands, and Germany) or is, in any case, placed in a secondary position (as in France).

<sup>15</sup> O. FERACI, *Contenzioso climatico e diritto internazionale privato dell’Unione Europea*, Torino, 2025, pp. 250 ff. (free translation).

latter are required to ensure that companies to which the Directive applies «adopt and put into effect a transition plan for climate change mitigation which aims to ensure, through best efforts, that the business model and strategy of the company are compatible with the transition to a sustainable economy and with the limiting of global warming to 1,5° C in line with the Paris Agreement and the objective of achieving climate neutrality as established in Regulation (EU) 2021/1119, including its intermediate and 2050 climate neutrality targets, and where relevant, the exposure of the company to coal-, oil- and gas-related activities». And yet, it has been observed that if «the failure to adopt the plan, its possible inadequacy in terms of climate mitigation objectives and the related eco-sustainable measures promised by the company, or its failure to implement it, do not entail the risk for the company involved of incurring the civil liability regime prescribed by the directive, since this provision is not referred to in Article 29», it cannot be ruled out that «in the imminent future, if horizontal transnational climate action is brought before a court of a Member State against a company falling within the subjective scope of the directive, which is under an obligation to prepare climate transition plans [...], the *adoption and/or implementation* of the latter and their content may be invoked in court in order to contest the assertion of the company's climate liability»<sup>16</sup>.

Nevertheless, even the Directive appears far from conclusive, at least due to its limited subjective scope of application. Indeed, while

<sup>16</sup> Ivi, p. 251, who goes on to specify that «since these are not legal rules but written commitments drawn up by the defendant company itself, it seems reasonable to consider that they cannot be taken into account in judicial assessments as rules but only as facts left to the discretion of the court hearing the case, regardless of which law is designated as applicable on the basis of the regulation» (free translation).

Actually, there are some opposite statements in domestic case law: see, for example, Cass. civ., January 3, 2019, no. 5, according to which «the self-regulatory rules provided for by internal provisions must also be considered binding on the company, even if they are more stringent than the general provisions laid down by law, regulatory sources, or self-regulatory codes. When a company, as a result of a completely free choice, decides to adopt rules of corporate conduct and to express this decision to the market, it is in fact bound to comply with them, as the above choice represents a voluntary self-restriction on the part of the market operator».

the initial version of the Proposal that gave rise to it<sup>17</sup> would have affected – according to EU executive estimates – approximately 13,000 EU companies and 4,000 third-country companies<sup>18</sup>, based on the final approved version, the Directive, «once transposed, will only apply to around 4,500 companies, corresponding to 0.5% of commercial operators active in the European market and around a quarter of the companies that would have been subject to the obligations under the text of the Proposal»<sup>19</sup>.

Of course, it has also been noted that, if «the subjective scope of application of civil liability provided for by the [at the time] Proposal appears to be rather limited, both with regard to the identification of leading companies and with regard to the extension of the value chain and the identification of companies for whose negative social and environmental impacts a leading company is responsible», this does not imply that «this limited subjective scope of application can be interpreted, *a contrario*, as introducing a sort of exemption from liability for companies that do not fall within it».

According to this reading, «the lack of legislative provision for a due diligence procedure for certain categories of companies cannot be understood as an exemption from the duty of diligence, but only as the absence of a suitable tool to facilitate its fulfillment and verification». This would be confirmed, on the one hand, by Italian case law, which has already «recognized the direct liability of transnational companies [...] on the basis of common law on non-contractual liability»<sup>20</sup>; on the other hand, by the Directive recital 88, which underlines that «[t]he civil liability rules under this Directive should be without prejudice to

<sup>17</sup> See, among others, M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, pp. 164 ff.

<sup>18</sup> F. CECI, *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, n.d., p. 8 (free translation).

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>20</sup> G. CARELLA, *La responsabilità civile dell'impresa transnazionale per violazioni ambientali e di diritti umani: il contributo della proposta di direttiva sulla due diligence societaria a fini di sostenibilità*, in *Freedom, Security, Justice*, n. 2, 2022, pp. 24 ff. See also D. ZANNONI, *The liability of corporations for negligent governance in value chains under the EU Due Diligence Directive: reality or illusion?*, in *Riv. dir. int.*, n. 2, 2025, pp. 559 ff.

Union or national rules on civil liability related to adverse human rights impacts or to adverse environmental impacts that provide for liability in situations not covered by or providing for stricter liability than this Directive. A stricter liability regime should also be understood as a civil liability regime that provides for liability also in cases where the application of the liability rules under this Directive would not result in the liability of the company»<sup>21</sup>.

However, this last point seems to confirm (the inability of the Directive itself to constitute a *general* source of corporate climate liability, and therefore the idea) that the answer to the question that prompted these pages can only be found in national law.

#### 4. *Third attempt: national law, from the 2022 Constitutional reform...*

It is well known that national law has been moving for some time towards overcoming the distinction between rules and principles; it is also well known that one of the causes of this phenomenon is the so-called jurisdiction by principles. However, these principles – as it has been clearly emphasized – are very different from those referred to in Article 12 of the Preliminary Provisions to the Civil Code, which were derived by abstraction from a plurality of rules and therefore, even if based on complex reasoning, maintained the interpretation within the scope of the previous law. On the contrary, the phenomenon referred to here results in the development of principles that are not derived from rules, but which create rules after the fact<sup>22</sup>.

Against this background, it is not surprising that private entities' responsibility for climate change has already been advocated by some scholars, by directly arguing from constitutional principles.

Reference is primarily made to Article 2 Const., which provides,

<sup>21</sup> In this regard, M. ZARRO, *Danno*, cit., p. 172, hypothesizes the application of Article 2050 Civil Code and of the provisions on environmental damage set forth in the Environmental Code.

<sup>22</sup> N. LIPARI, *Considerazioni introduttive*, in E. NAVARRETTA (ed.), *Effettività e «drittwirkung»: idee a confronto*, Atti del convegno (Pisa, 24-25 febbraio 2017), vol. 1, Torino, 2018, p. VIII.

among other things, for the duty of solidarity, from which a «functional and axiological» interpretation of Article 2043 of the Civil Code would already follow; according to this reading, indeed, the above-mentioned article would not only impose «negative conduct (such as, for example, the obligation to refrain from conduct that may be harmful to the legal sphere of other people)», but also «positive conduct (i.e., conduct aimed at enabling the realization of human value)»<sup>23</sup>. Furthermore, Article 2 itself, in conjunction with Articles 9, 32, 41, and 118 Const., should, on the one hand, bring about a transformation of civil liability's function (which, «by resolving conflicts that may arise from social contact, would become the instrument for ensuring peaceful coexistence») and, on the other hand, legitimize individuals to act not only in their own interests but also in those of the community<sup>24</sup>.

It should be noted that, while the principles of solidarity (Article 2 Const.) and subsidiarity (Article 118 Const.) have long been classic “arguments” in the creation of new (substantive and procedural) rights, Articles 9 and 41 of the Constitution, as recently amended, are particularly important in the context of climate litigation.

Indeed, as it has been pointed out, «although the environment had already been the subject of legal protection as a result of valuable constitutional jurisprudence, [...] an explicit reference to it in its meaning as a *vital asset*»<sup>25</sup> remained absent from the Constitution until Constitutional Law No. 1 of February 11, 2022, which inserted a second paragraph into Article 9, expressly mentioning the «protection of the environment, biodiversity, and ecosystems, also in the interest of future generations», and amended Article 41, paragraphs 2 and 3, providing that private economic initiative cannot «be carried out in conflict [...] or in such a way as to cause damage», among other things, to «the en-

<sup>23</sup> M. ZARRO, *Danno*, cit., p. 151.

<sup>24</sup> Ivi, p. 152. And it is no coincidence that, with the exception of Article 118, all the Constitutional provisions referred to in the text were invoked by Greenpeace in its lawsuit against Eni: v. L. SERAFINELLI, “*Greenpeace et al. c. Eni et al.*”, cit., p. 2235.

<sup>25</sup> A. MOLFETTA, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, p. 223 (free translation), referring to the definition devised by B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016, p. 3, i.e. a good which is «deemed necessary to meet the basic needs of daily life» (free translation).

vironment» and placing «environmental» goals alongside «social» ones, to which the programs and controls that the legislator is required to put in place must be functional.

The potential of these measures cannot be denied: «an explicit reference in the Constitution to the “interests of future generations”» – as significantly demonstrated by the ruling of March 24, 2021, of the German *Bundesverfassungsgericht*, which ruled on the Federal Climate Change Act of December 12, 2019, applying the clause of “responsibility towards future generations” contained in Article 20a of the Basic Law<sup>26</sup> – may constitute a [...] *substantial* parameter of constitutional legitimacy», such as to impose «a *conformative* legal obligation on the choices of political decision-makers, prescribing inquiries, deliberations, and weighing of interests specifically aimed at considering the long-term effects of those choices and, at the same time, making the latter measurable and assessable in the context of a judicial review of reasonableness, not limited to mere *non-manifest unreasonableness* (or *arbitrariness*), but extended to the much more stringent tests of *suitability*, *necessity*, and *proportionality in the strict sense*»<sup>27</sup>.

However, as is easy to see, the scholars commentaries – in line with the classic interpretation of Article 41 Const. – focus on the impact that the provisions contained therein have on *legislative* activity: after all, if «the relationship between private economic initiative and ‘social utility’ is mediated through the law», then it must logically be excluded «that decisions on whether to intervene, in the name of “social utili-

<sup>26</sup> In the so-called *Neubauer* case, in fact, «the reference to *künftigen Generationen* led to the ‘constitutional incompatibility’ of certain provisions of the *Bundes-Klimaschutzgesetz*. In short, the emission reductions planned with the ultimate goal of climate neutrality in 2050 would have led to an excessive disproportion between the sacrifices envisaged in the short term and the resulting higher costs in the medium and long term: too few constraints for the current generation and an excessive burden for future generations»: F. CIRILLO, *L’interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2023, p. 14.

<sup>27</sup> M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un’occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2022, pp. 352 ff. (free translation); but also see ID., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3, 2021, pp. 285 ff.

ty”, in private economic initiative, and on how, when, and where to intervene, can be taken directly by the executive or judicial powers»<sup>28</sup>.

However, while these premises appear acceptable, it must be acknowledged that the constitutional amendment, while outlining «the task of public authorities to develop intergenerational environmental policies, combining economy, environment, and social development, lacks any substantial and formal-procedural specification». Yet such specifications remain «indispensable in this field in order to adequately *juridify* political discretion, bringing it into line with the best and most effective pursuit of environmental protection objectives. [...] Environmental protection cannot be accomplished without constitutional-level regulation (or, at least, regulation that takes precedence over ordinary legislation); and the more precise and analytical this regulation is in providing legislators with the fundamental guidelines and constraints on which to build environmental policies, the less their choices will be left to the purely political (or, worse, purely ideological) assessments of public opinion and electors, or to the almost elusive mesh of the judges’ review of non-manifest unreasonableness»<sup>29</sup>. In other words, the newly introduced Constitutional provisions appear to be merely *programmatic*.

Of course, the degree of uncertainty surrounding the distinction between prescriptive and programmatic norms is well known, just as it is undisputed that this uncertainty allows the judge – by means of the qualification applied in each case – to *pursue* (rather than *derive*) a cer-

<sup>28</sup> F. GALGANO, sub *Art. 41*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ, *Rapporti economici*, in G. BRANCA (ed.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, p. 42. These considerations are long-standing and generalised, but they are significantly echoed in the criticism often levelled – even at international level – at the role that courts are assuming in the fight against climate change: see, among others, L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental*, vol. 9, n. 1, 2020, pp. 1 ff., e H.P. GRAVER, *Judging for Utopia: Climate Change and Judicial Action*, in *Eur. Law Rev.*, vol. 8, n. 4, 2020, pp. 885 ff.

<sup>29</sup> M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., p. 353 ff. (free translation). A contrary opinion is expressed by A.M. BENEDETTI, *Oltre il profitto: «assetti organizzativi adeguati» - «sostenibilità» - «impresa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 2025, pp. 249-251: according to the author, such «legislative mediation» would not be «necessary» nor «relevant» today, given the «enhancement of the principles and general clauses» (free translation).

tain result that is nevertheless presented as purely interpretative: just think of the events surrounding the so-called extraordinary appeal to the Court of Cassation, created by the jurisprudence of the Court of Cassation on the assumption that Article 111, (first paragraph 2, today) paragraph 7, of the Constitution, in providing that an appeal to the Court of Cassation is always admissible for violation of the law, was (and is) a prescriptive rule<sup>30</sup>. With regard to Article 111, however, it should be noted that, on the one hand, the Court of Cassation intervened at a historical moment when the interpretative operation could be said to be justified to some extent by the *practical* impossibility of centralized review of constitutional legitimacy<sup>31</sup> and – on the other hand – it resulted, on closer inspection, in the application of a clear procedural *rule*<sup>32</sup>. By contrast, it is not difficult to understand how, if the same operation were aimed at the application of Articles 9 and 41 of the Constitution (which, as mentioned, lay down *principles* without specifying the content of the positive obligations deriving from them), the margin of discretion so granted to the judge would risk being so wide as to result in arbitrariness<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> See R. TISCINI, *Il ricorso straordinario in Cassazione*, Torino, 2005, pp. 3 ff., also for further references.

<sup>31</sup> R. TISCINI, *Il ricorso*, cit., p. 9.

<sup>32</sup> In this context, too, «rule» is understood in the sense it takes on in Dworkin's dichotomy (R. DWORKIN, *Taking*, cit.).

<sup>33</sup> Even without referring to the new constitutional provision, but in commenting on the aforementioned ruling of the Court of Cassation (Cass. civ., un. sec., July 21, 2025, no. 20381), G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza della Sezioni unite*, cit., § 4.1, comes in principle to similar conclusions: the author underlines that the Court of cassation correctly left the trial judge the task to determine if international and constitutional sources impose a direct duty of intervention on defendants, because non-contractual liability requires conduct to be unlawful (that is, contrary to specific rules). Moreover, Scarselli stresses that this judicial assessment must reconcile the right of enterprise with the differing legal obligations of the State and private entities, specifically evaluating whether instruments such as the UNFCCC, the Paris Agreement, and EU climate regulations establish binding commands for companies or merely programmatic goals for government action. Finally, while Article 2050 c.c. requires firms to adopt precautionary measures to avoid third-party harm, this duty cannot authorize the judiciary to impose new obligations not explicitly provided by law, as doing so would compromise the principle of legality and unfairly penalize companies for regulatory gaps.

5. ... to case law developments on the so-called «atypical harmful yet lawful acts»

The considerations made so far stem, on the one hand, from the defense of traditional doctrine, according to which if an act or activity, which is lawful in itself, nevertheless causes damage, the latter is not subject to compensation, but only (where provided for by law) to indemnification, which in turn is based on the assumption that the exercise of a right does not necessarily exempt its holder from the duty to bear the economic consequences suffered by third parties, unless the activity is in some way regulated or limited, and its actual exercise goes beyond the limits of the applicable law<sup>34</sup> (but, in that case, the act clearly ceases to be lawful, so there is no deviation from the rule); on the other hand, from the opposition, already expressed elsewhere, to the phenomenon of jurisdiction based on principles, which I believe conflicts not only with the judge-law relationship outlined in Article 101 Const., but also with every basic requirement of legal certainty.

It must certainly be acknowledged that these premises may appear difficult to maintain today, given the increasingly insistent voices that – not without referring to authoritative and certainly not recent theories – emphasize the progressive emancipation of compensable damage from tort<sup>35</sup>, to the point of concluding that, «[b]ased on current law [...], the “minimum effective unit” of the principle of *neminem laedere* does not concern either the issue of fault or intent in the act, or the “violation of a mandate or prohibition” nor the more general “discrepancy between the fact and the law”, i.e. the question of the unlawfulness and/or illegality of the conduct in its traditional subjective and objective connotations, but only the injustice of the damaging event (whether pecuniary or non-pecuniary), i.e. the injury to an interest and/or a legal situation protected by the legal system»<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> G. BASILICO, *La tutela*, cit., p. 62.

<sup>35</sup> A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *L'ingiustizia del danno nel sistema della responsabilità civile*, in *Danno resp.*, n. 4, 2025, pp. 409 ff., quoting, among others, R. SCOGNAMIGLIO, *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962, pp. 164 ff.

<sup>36</sup> A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *L'ingiustizia*, cit., p. 417.

This conclusion appears to be supported, insofar as it is relevant here, by at least one ruling of the Court of Cassation. Indeed, although the majority opinion at the time held «that a lawful harmful act constitutes an exceptional case, limited, as such, to cases expressly provided for by law»<sup>37</sup>, and that this thesis is still endorsed by prevailing case law<sup>38</sup>, the statement of the Court of Cassation, December 16, 2015, no. 25292<sup>39</sup>, cannot be neglected. In that ruling, the Court recognized the potential to establish liability for «atypical harmful yet lawful acts», as a general category: more precisely, according to the Court, when Article 1173 Civil Code, provides, as a source of obligations, additional to contract and tort, «any other act or fact capable of producing them in accordance with the legal system», would not refer to «a mere summary indication of a closed list consisting of all the other sources (other than contract or tort) mentioned, i.e., expressly regulated by the legislator, but would allow for analogy and therefore for the possibility that certain events, other than those specifically provided for by law, may be considered suitable for the creation of obligations in light of the principles and criteria that can be inferred from the legal system, considered in its entirety and complexity and in its evolution».

The ruling, however, does not appear to be based on a specific choice between the opposing doctrinal arguments concerning the relationship between unlawfulness (of conduct) and injustice (of damage), but rather on a certain interpretation of the scope of application of an-

<sup>37</sup> Cf. G. GRASSO, *Atto lecito dannoso e condominio*, in *Il Libro dell'Anno del diritto 2017*, Roma, 2017, for a survey of the provisions of the code relating to the concept (and the importance of the disagreement, upstream, about the very possibility of discussing a lawful harmful act, given that, for some scholars, those same hypotheses would, in reality, constitute cases attributable to civil wrongdoing).

<sup>38</sup> According to the majority position, in fact, the hypotheses of so-called harmful lawful acts provided for by law constitute, in reality, obligations *ex lege*, and are therefore typical: in this sense, among the most recent rulings, Cass. civ., December 3, 2024, no. 30981, in *Danno resp.*, n. 5, 2025, p. 601, commented by F. PIAIA, *La cassazione e la crociata contro la responsabilità derivante da (fatto lecito)*; among scholars, see G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, Padova, 2017, p. 658.

<sup>39</sup> In *Foro it.*, 2016, n. 1, p. 1311.

alogical interpretation; but this, as Gorla already observed, is a «problem of constitutional law»<sup>40</sup>.

Therefore, despite any assessment of the (in)correctness of the solution adopted by the Court in the abovementioned ruling<sup>41</sup>, it does not appear to have refuted the thesis according to which the exercise of a lawful activity that is «harmful even though it complies with all the rules governing its performance» cannot give rise to compensation or be prohibited by order of the court, *because* «the legal system has [already] balanced the conflicting interests, so that the activity [which] may be carried out» must be presumed to have been considered «to respond to an interest that prevails over that of the injured party»<sup>42</sup>.

And, if one agrees with this reasoning, it is clear that the perceived gap (in the field of climate change, as in other areas) is – if anything – axiological, certainly not normative<sup>43</sup>: thus, recourse to analogy is precluded<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, n. 5, p. 120 ff.

<sup>41</sup> The scope of which, beyond the generalizing nature of the legal principle affirmed, seems however worth to be limited, given the peculiarity of the case at stake and the weight the reference to distributive justice in condominium matters had on Court's reasoning.

<sup>42</sup> G. BASILICO, *La tutela*, cit., p. 62. Indeed, as D. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939, p. 206, already underlined, the *Leitmotiv* of the hypotheses of liability for lawful acts provided for by law is «the legislative intent to resolve a conflict of interests, particularly balanced ones, so as not to subordinate one interest entirely to the other, and to repair the damage caused to an individual without first imposing an obligation on the other» (free translation).

<sup>43</sup> As L. PASSANANTE, *La prova illecita nel processo civile*, Torino, 2017, to which the reader is referred for the extensive bibliographical references too (Ivi, pp. 16 ff.), summarizes: «[t]here is a regulatory gap when a specific case cannot be decided due to the lack of a rule governing it in the legal system. On the other hand, there is an axiological, ideological, or evaluative gap when, on the basis of ethical and political considerations, there is no fair rule in the legal system, i.e., a rule that should exist» (Ivi, p. 19; free translation).

<sup>44</sup> Obviously, where the balance struck by the legislator appears manifestly unreasonable, there is a different remedy: «while the absence of regulatory provisions for a particular case opens the way to recourse to analogy, provided that a provision dictated for a comparable case can be found in the law, the different regulation of similar cases», like the conduct by states and by companies that causes and/or prevents dam-

\*\*\*

*Abstract*<sup>\*</sup>*Ita*

Il contributo esplora la possibilità di agire in giudizio contro soggetti privati al fine di farne valere la responsabilità climatica in base al diritto positivo (internazionale, europeo e domestico) attuale, muovendo dall'idea che la *causa petendi*, in tale ipotesi, sia diversa da quella azionabile avverso gli Stati. Pur riconoscendo che dai sistemi indagati possa essere inferita una serie di principi, la conclusione infine negativa discende dalla ritenuta necessità che, ai fini della responsabilità dei privati, sia dato individuare una specifica disposizione violata.

*Parole chiave:* *Drittwirkung*, ECHR, Direttiva UE 2024/1760, articoli 9 e 41 Costituzione italiana, causa petendi

*En*

This paper explores the possibility of taking legal action against private entities to enforce their climate responsibility under current positive law (international, European, and domestic), on the assumption that the cause of action in this case is not the same as that applicable to states. While acknowledging that a series of principles can be inferred from all the regulatory systems under investigation, the claimed necessity that, for the purposes of private individual liability, a specific rule must have been violated, nevertheless leads to a negative conclusion.

*Keywords:* *Drittwirkung*, ECHR, EU Directive 2024/1760, articles 9 and 41 Italian Constitution, cause of action

age could possibly be considered, «constitutes grounds for challenging the discriminatory rule before the Constitutional Court on the grounds of unreasonableness *ex* Article 3 of the Constitution»: G. SORRENTI, *La Corte di cassazione penale e l'illegittimità consequenziale delle leggi nella «seconda modernità»*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 8 (free translation). *Contra*, V. VELLUZZI, *L'analogia giuridica presa sul serio. Osservazioni su Cass., Sez. un. Penali, 17.3.2021, n. 10831*, in *Criminalia*, 2020, pp. 203 ff., according to whom the analogy would also be admissible in the case of an axiological gap.

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

COOLING POVERTY, DA FENOMENO SOMMERSO A NUOVA SFIDA PER IL WELFARE CONTEMPORANEO

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi e contesto di riferimento. – 2. La povertà energetica: una nuova forma di disuguaglianza. – 2.1. L'energia come bene che affranca dalla povertà. – 2.2. *Cooling poverty*: nuovo concetto o nuova frontiera della povertà energetica? – 3. La sfida per gli attori della sostenibilità. – 3.1. Cenni sulle politiche pubbliche avverso la povertà energetica. – 3.2. Lo stravolgimento dei sistemi di *welfare* tradizionali. – 3.3. Il Terzo Settore completa la terna degli attori della sostenibilità.

1. *Cenni introduttivi e contesto di riferimento*

“Rivoluzione” è il termine che viene di solito adoperato per definire un cambiamento così radicale dello *status quo* da proiettare l'essere umano verso nuovi scenari. La digitalizzazione e la *green economy* divengono i principali effetti, nonché motore di ulteriori sconvolgimenti, nell'ambito della cd. “terza rivoluzione industriale” che formalmente è una strategia di lungo periodo dell'Unione europea<sup>1</sup> ma materialmente non è altro che un agglomerato così complesso di circostanze che appare impossibile individuare un denominatore comune, nonché definirne le direzioni e gli esiti. Una simile considerazione è doverosa poiché l'attitudine a rinnovarsi è attributo intrinseco della realtà, ne consegue che ciò che oggi sembra attuale presto sarà anacronistico<sup>2</sup> e, in quanto tale, sostituito.

Fatta questa premessa è opportuno restringere il campo della trattazione ad alcune tra le questioni climatiche derivanti dalla rivoluzione suddetta e analizzarne le connotazioni giuridiche e sociali, tralasciando, per esigenze di sintesi e di discordanza di campo di studi, gli aspetti più tecnici.

<sup>1</sup> J. RIFKIN, *La terza rivoluzione industriale*, Milano, 2011, p. 375.

<sup>2</sup> P. DRUCKER, *La professione del dirigente*, Milano, 1973, p. 32.

Il clima non è una monade ma interagisce con la realtà circostante. Discorrere di riscaldamento climatico, tutela degli ecosistemi e nuove disuguaglianze legate alle condizioni climatiche assumendo il clima come mero antecedente logico significa dare una lettura superficiale ed approssimativa della realtà. La complessità del termine “clima” si evince anche dal rilievo giuridico che ha in Costituzione sebbene esso non appaia nemmeno una volta, mantenendo una certa continuità con gli altri Stati europei<sup>3</sup>. Tuttavia, nella Costituzione non appare nemmeno la parola *privacy*, eppure è ormai pacifica l'esistenza di un diritto alla *privacy* nell'ordinamento giuridico italiano.

Beninteso, non si vuole in questa sede affermare l'esistenza di un diritto soggettivo al clima, ma solo rilevare che indubbiamente esiste una “questione climatica” cui il formante giurisprudenziale sta cercando di fornire una risposta<sup>4</sup>.

Oggi la linea di partenza della tutela dell'ambiente, in senso più ampio rispetto alla questione climatica, è costituita dalla riforma che la legge costituzionale n. 1/2022 ha apportato all'articolo 9 della Costituzione. L'espresso riferimento alla tutela di ambiente, ecosistemi e biodiversità anche (e non solo) nell'interesse delle future generazioni, espone il dettato normativo ad una lettura al negativo<sup>5</sup>. Il rilievo è dovuto all'assenza, come si è detto, non soltanto di un diritto al clima, ma anche di qualsivoglia altra tutela che possa essere legata ad un diritto soggettivo. Il legislatore non ha infatti innalzato l'interesse delle future generazioni al rango di diritto soggettivo. La portata normativa di un simile interesse, tuttavia, costituisce e costituirà il canovaccio per l'attività legislativa<sup>6</sup>, nonché un elemento in grado di influenzare significativamente gli altri formanti<sup>7</sup>.

La traslazione dalla tutela ambientale a quella climatica è sottintesa

<sup>3</sup> O.M. PALLOTTA, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia*, in *Diritto e Clima*, n. 1, 2025, p. 525.

<sup>4</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'Ircocervo*, n. 2, 2021, p. 282.

<sup>5</sup> F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2022, p. 146.

<sup>6</sup> Ivi, pp. 152-153.

<sup>7</sup> M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale “bilanciamento”?*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2023, p. 16.

anche dalla Corte costituzionale che riconosce una tutela costituzionale dell'ambiente in tutte le sue forme (ecosistemi, biodiversità)<sup>8</sup> e, seppur non direttamente citato, si può considerare il clima come una di esse. Del resto, l'interpretazione da parte della Consulta della riforma costituzionale che ha esplicitato la tutela ambientale nella Costituzione italiana recepisce le istanze europee e internazionali contenute nelle pronunce delle corti e nella legislazione *green*, ove l'elemento climatico è pregnante<sup>9</sup>.

La legislazione *green* si consolida a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma<sup>10</sup> del 1972 che per prima impegna gli Stati a vigilare che le attività interne non arrechino danni all'ambiente anche oltre i confini<sup>11</sup>. Segue la Dichiarazione di Rio<sup>12</sup> del 1992 che espande la tutela ambientale ma sconta il limite intrinseco di essere mera *soft law*. L'assenza di vincolatività è superata dal Protocollo di Kyoto del 1997, adottato in seno alla Conferenza delle Parti (COP 3) nell'ambito della UNFCCC<sup>13</sup>, che pone l'accento sulla più specifica questione climatica stabilendo un obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti.

Nel 2015, con il grande fervore programmatico in materia di clima e ambiente, a seguito del fallimento del Protocollo di Kyoto<sup>14</sup>, viene varata l'Agenda 2030<sup>15</sup> in seno alle Nazioni Unite per favorire un cambiamento dell'intero scenario globale attraverso 17 obiettivi interconnessi. Dal primo, sulla lotta a qualsiasi forma di povertà in ogni luogo, dal settimo, sull'energia rinnovabile e dal tredicesimo, sulla lotta al cambiamento climatico, si evince un collegamento tra ambiente e

<sup>8</sup> Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105.

<sup>9</sup> S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, pp. 41 ss.

<sup>10</sup> La dichiarazione in esame è il documento reso all'esito della Conferenza di Stoccolma, tenutasi in seno alle Nazioni Unite nel 1972.

<sup>11</sup> Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, 1972.

<sup>12</sup> La dichiarazione in esame è il documento reso all'esito della Conferenza di Rio de Janeiro, tenutasi in seno alle Nazioni Unite nel 1992.

<sup>13</sup> La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici è detta anche Accordi di Rio, è stata stipulata a termine della Conferenza di Rio del 1992 già richiamata.

<sup>14</sup> S. GRASSI, *op. cit.*, p. 33.

<sup>15</sup> L'Agenda 2030 viene adottata il 25 settembre 2015.

cambiamento climatico con le nuove disuguaglianze e vulnerabilità. Povertà e sostenibilità vengono richiamate, nel dicembre dello stesso anno, dall'Accordo di Parigi<sup>16</sup>, con cui gli Stati firmatari si obbligano reciprocamente ad informarsi<sup>17</sup> dei propri progetti, secondo una «responsabilità comune ma differenziata»<sup>18</sup>, per perseguire gli obiettivi di riduzione dell'aumento della temperatura globale.

L'Unione europea ha predisposto il *Green Deal* europeo per realizzare la *just transition* verde e digitale nonché l'obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti del 55% entro il 2030. Nella transizione ecologica europea si assiste ad una preminenza dell'elemento antropologico<sup>19</sup> poiché il legislatore si muove su un terreno impervio. Da un lato, infatti, i cambiamenti climatici producono conseguenze negative sulla vita e sul benessere dei consociati, creando nuove vulnerabilità e disuguaglianze che vanno affrontate, dall'altro la lotta ai fenomeni suddetti influisce notevolmente sulle attività antropiche e, se combattuta in modo incauto, può comportare l'aggravarsi di vulnerabilità e disuguaglianze già esistenti<sup>20</sup>. La cautela europea a riguardo si evince già dal testo della Comunicazione 640/2019 della Commissione europea, che postula la necessità di un compromesso economico, ambientale e sociale come *background* alla giusta transizione nell'ottica di «non lasciare indietro nessuno»<sup>21</sup>.

Nonostante il dato normativo europeo rifletta questa preminenza antropologica nel bilanciamento tra gli interessi in gioco, appare condivisibile il parere di autorevole dottrina che, postulando la compressione dell'interesse ambientale, inteso come interesse superprimario e

<sup>16</sup> L'accordo, adottato in seno alla Conferenza delle Parti (COP21 nell'ambito della UNFCCC), è raggiunto il 12 dicembre 2015 ma viene aperto alla firma ed entra in vigore solo nel 2016.

<sup>17</sup> L'obbligo di trasparenza è prescritto dall'articolo 13 dell'Accordo.

<sup>18</sup> L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017, p. 90.

<sup>19</sup> S. GRASSI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>20</sup> S. RUGIERO, *La povertà energetica tra ricerca e azione*, in *Prisma: economia, società, lavoro*, n. 2, 2024, p. 6.

<sup>21</sup> Comunicazione Commissione europea 2019/640/UE, § 2.2.1.

incomprimibile, come un *vulnus* alla vita stessa<sup>22</sup>, suggerisce un nuovo bilanciamento nell'ottica dell'eco-antropo centrismo<sup>23</sup>.

## 2. La povertà energetica: una nuova forma di disuguaglianza

### 2.1. L'energia come bene che affranca dalla povertà

Elaborare un discorso che abbia ad oggetto un concetto multidisciplinare come quello di "povertà" è compito assai arduo ed è altresì complesso già cercar di definirne le varie accezioni. Ciò che è comune ai significati che la povertà assume nei vari sistemi e nei vari ambiti è la condizione di scarsità in cui l'individuo avversa.

Oggi è di grande rilevanza una nuova concezione di povertà, che affonda le sue radici nella scarsità, o nella totale assenza, di un bene che taluno<sup>24</sup> ha definito comune perché concretamente suscettibile di garantire uno stato di benessere per l'intera collettività: l'energia.

Il povero energetico, per diretta declinazione da *energy poverty*, è un soggetto difficilmente individuabile nella società. Ciò ha reso in passato, e in parte rende ancora oggi, la povertà energetica un fenomeno sommerso e, come tale, difficilmente contrastabile da parte delle istituzioni. L'oscurità del fenomeno è riconducibile anzitutto alla multifattorialità di siffatta condizione, che appare difficilmente semplificabile, anche attraverso un'analisi multivariata<sup>25</sup>, a causa della complessità delle relazioni tra le molteplici variabili.

<sup>22</sup> M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., p. 20.

<sup>23</sup> Ivi, p. 31.

<sup>24</sup> S. RUGIERO, *La povertà energetica*, cit., p. 5.

<sup>25</sup> S. NOBILE, *Introduzione alla metodologia della ricerca sociale*, Roma, 2022, pp. 67-75. Nello specifico l'autore sottolinea come l'analisi multivariata costituisca il terzo stadio di una ricerca quantitativa. Questa dovrebbe muovere i primi passi da un'analisi monovariata, in cui viene data una prima rappresentazione empirica delle singole variabili coinvolte, proseguendo poi in un'analisi bivariata, per saggiare le relazioni tra singole variabili e sfociare, infine, nella multivariata che tiene conto del quadro d'insieme. In particolare, l'autore paragona siffatta analisi all'attività del medico e del meteorologo che, pur trovandosi di fronte a un sistema oggettivamente complesso devono necessariamente formulare una spiegazione o una previsione.

Un ulteriore elemento che contribuisce a rendere obliqua la comprensione del fenomeno risiede nel suo *incipit* concettuale. In particolare, si ritiene che la povertà energetica costituisca il prodotto della normale evoluzione, nella realtà attuale, del tradizionale concetto di povertà<sup>26</sup>. Si tratta però di una semplificazione. Beninteso, è innegabile la sussistenza di un nesso tra l'assenza di mezzi per soddisfare i bisogni primari e l'assenza dei mezzi per sostenere la spesa energetica, tuttavia è proprio la suddetta concomitanza di numerosi fattori a rendere non sempre coincidente lo *status* di povero economico e povero energetico. La medesima considerazione, anche più accentuata visto il più sottile *discrimen*, può farsi per gli *status* di vulnerabile economico ed energetico<sup>27</sup>.

Un altro fattore di problematicità che rende ostica la comprensione del fenomeno è l'ageismo energetico<sup>28</sup>. Esso pone in una posizione prioritaria l'elemento temporale, inteso come età anagrafica, rispetto al fabbisogno energetico secondo una relazione non regolare, cosicché l'incremento di energia non è sempre collegato all'avanzare dell'età ma dipende da una moltitudine di circostanze, come il tempo trascorso in casa o l'utilizzo di tecnologie per la salute, tra le quali rileva anche la questione generazionale<sup>29</sup>.

Essendo la povertà energetica un fenomeno duraturo nel tempo, nonché una forma di disuguaglianza sociale aggravata dall'ageismo energetico<sup>30</sup>, è impossibile ignorare le inevitabili relazioni che si creano

<sup>26</sup> S. RUGIERO, *La povertà energetica*, cit., p. 7.

<sup>27</sup> S. RUGIERO, *Osservazioni conclusive e proposte di policy*, in S. RUGIERO, G. FERUCCI, L. SALVATI, G. CARROSI, *Democrazia energetica e inclusione sociale nelle aree interne. Il ruolo della contrattazione sociale e territoriale nel contrasto alla povertà energetica*, Working Paper FDV, n. 5, 2022, pp. 73-74. In particolare, gli autori analizzano uno studio avente ad oggetto 100 individui in cui 11 sono da considerarsi poveri energetici e 43 non vertono in condizioni di disagio dal punto di vista energetico. La restante parte del gruppo è costituita da vulnerabili energetici, quindi da soggetti che sono in parte già affrancati dal soddisfacimento dei basilari bisogni energetici ma che non vivono in una condizione priva di qualsivoglia disagio.

<sup>28</sup> G. DE DONNO, *Età, vulnerabilità e povertà energetica. Diritto all'accesso al mercato energetico e profili problematici della tutela dei soggetti vulnerabili*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1, 2025, p. 31.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

tra le varie generazioni messe a confronto. Supplire alle esigenze del gruppo sociale anagraficamente più vulnerabile, tenendo sempre conto che l'età non è l'unico fattore determinante la condizione di vulnerabilità ma solo uno di molteplici fattori, significa dover decidere chi realmente deve pagare i costi di qualsivoglia politica, scegliendo se porli a carico delle generazioni attuali o rinviarlo a quelle future. L'ovvia conseguenza di questi differenti modelli di *welfare*, di cui si dirà, è che appare difficile capire chi realmente paga il prezzo degli squilibri tra i vari gruppi sociali anagraficamente intesi<sup>31</sup>.

Fatte queste premesse, la definizione di povertà energetica come scarsità di energia presta il fianco ad una critica fondamentale. Se le condizioni di povero e vulnerabile energetico dipendono da una moltitudine di fattori allora è impossibile generalizzare e circoscrivere il discorso ad uno solo di questi. Ne consegue che un approccio più olistico, basato cioè sulle *capabilities*, sebbene più astratto e quindi operativamente più complesso, è da preferire<sup>32</sup>. Una definizione più coerente considera, come sostenuto da alcuni autori<sup>33</sup>, la povertà energetica come l'impossibilità di realizzare gli obiettivi primari (appunto *capabilities*<sup>34</sup>) che sono differenti tra i vari soggetti a causa anche, ma non solo, della scarsità di energia elettrica. Aderendo a questa tesi l'energia non è altro che uno degli strumenti<sup>35</sup>, in tal caso il principale, per ampliare le possibilità degli individui di raggiungere i primari e personali obiettivi di benessere.

Tuttavia, adottare una definizione oppure un'altra non modifica la direzione in cui devono essere dirette le politiche utili a farvi fronte. Del resto, il legislatore europeo non è estraneo alla povertà energetica.

<sup>31</sup> L. CHAUVEL, *Generazioni sociali, prospettive di vita e sostenibilità del welfare*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 3, 2007, p. 44.

<sup>32</sup> C. GRAZINI, *La povertà energetica come privazione delle capacità*, in *Moneta e credito*, vol. 76, n. 301, 2023, p. 20.

<sup>33</sup> C. GRAZINI, *op. cit.*, p. 19; R. DAY, G. WALKER, N. SIMCOCK, *Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework*, in *Energy Policy*, n. 93, 2016, p. 260.

<sup>34</sup> Il concetto di *capabilities* deriva dal *capability approach*, un approccio che mira a incrementare le possibilità degli individui ponendo come traguardo il benessere umano.

<sup>35</sup> C. GRAZINI, *op. cit.*, p. 17.

Nella direttiva 2009/72/UE ha utilizzato il termine *energy poverty* per la prima volta nell'ambito della disciplina della produzione e circolazione dell'energia elettrica e, pur non adottando una definizione compiuta, ha comunque prescritto agli Stati membri di intraprendere le azioni necessarie a garantire l'accesso all'energia elettrica anche ai poveri energetici. L'ottica era ancora di carattere strettamente economico, in quanto la logica della direttiva era stabilire le basi del flusso di energia elettrica tutelando *in primis* il consumatore.

Più recente è la direttiva 2023/1791/UE, che fornisce una definizione compiuta di povertà energetica come «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e *standard* dignitosi di vita e salute [...]»<sup>36</sup> confermando, nei periodi successivi della definizione, la genesi multifattoriale di siffatta condizione, senza approfondire i vari fattori. Rilevante è la conferma, da parte del legislatore europeo, dell'approccio che considera l'energia come un mezzo<sup>37</sup> per raggiungere determinati *standard*. L'aggettivo "dignitosi" legato agli *standard* di vita e salute rende perfettamente l'idea della sfera giuridica con cui la povertà energetica si scontra. La sfera, in tal caso, è quella strettamente personale, afferendo a vita e salute come diritti civili e fondamentali, ma la circostanza che si debbano mantenere dei livelli "dignitosi" sembrerebbe andare oltre il piano della totale povertà, estendendo la tutela anche a coloro che versano in una situazione di vulnerabilità (condizione che non necessariamente è pregiudizievole dei diritti alla vita e alla salute) sfociando nella sfera dei diritti sociali<sup>38</sup>.

La definizione fornita dal legislatore europeo nel 2023 e le considerazioni che vi si possono trarre sono in linea anche col dettato della Costituzione italiana. In particolare, considerare l'energia come il punto di partenza dell'analisi e non il punto di arrivo non genera la necessità di riconoscere e garantire un nuovo diritto alla fruizione di energia elettrica, ma semplicemente modifica il paradigma alla luce del quale alcuni diritti già ampiamente riconosciuti devono essere oggi garantiti.

<sup>36</sup> Art. 2 direttiva 2023/1791/UE.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *La cittadinanza europea*, supplemento al n. 1, 2016, p. 259.

L'energia assume così il ruolo di mezzo in assenza del quale non si può concretamente parlare di sviluppo e partecipazione alla società della persona umana<sup>39</sup>.

## 2.2 Cooling poverty: nuovo concetto o nuova frontiera della povertà energetica?

Una volta delineati i tratti fondamentali del concetto di povertà energetica è possibile estendere il discorso alla cd. *cooling poverty*. La fondamentale questione su cui far chiarezza, sebbene un quadro più preciso si avrà solo al termine della trattazione, è di carattere concettuale e consiste nel determinare se il fenomeno in esame è un concetto a sé stante o se in realtà rappresenta solo un'appendice della più generale *energy poverty*.

Beninteso, l'aver precedentemente distinto la povertà energetica dalla povertà in generale non rende la *cooling poverty* necessariamente un sottoprodotto della *energy poverty*. Essa potrebbe infatti costituire una diversa forma di scarsità di risorse e presentare, conseguentemente, un collegamento concettuale con la povertà in generale e non anche e necessariamente con quella energetica. Nel linguaggio comune la *cooling poverty* deriverebbe da *fuel poverty* ma l'assenza di una definizione puntuale e condivisa genera non pochi dubbi.

Discorrere di *fuel poverty* significa far riferimento a una moltitudine di definizioni che spesso si traducono in differenti approcci di studio<sup>40</sup>. Certamente la condizione appena richiamata coincide con una situazione di scarsità di combustibile, in tal caso l'energia elettrica, per riscaldare la propria abitazione e per far fronte ai bisogni primari<sup>41</sup>. Pur non esistendo una definizione comune esiste una definizione statisticamente più diffusa che si basa sulla spesa energetica concretamente effettuata, rapportata alla totalità del reddito familiare<sup>42</sup>. Più nello specifico, la

<sup>39</sup> G. DE DONNO, *op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> I. BERRETTA, *La fuel poverty: quale contributo della disciplina sociologica allo studio del problema*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 66, 2014, p. 128.

<sup>41</sup> S. RUGIERO, G. FERRUCCI, *Fuel poverty: definizione, dimensione e proposte di policy per l'Italia*, Rapporto ABT, 2015, p. 20.

<sup>42</sup> I. FAIELLA, L. LAVECCHIA, *La povertà energetica e la sfida di una transizione energetica giusta*, in *Quaderni della coesione sociale*, OCIS, n. 3, 2021, p. 11.

maggior parte dei Paesi sviluppati considera *fuel poor* la famiglia nella quale più del 10% del reddito è impiegato per far fronte alla spesa energetica<sup>43</sup> adottando un approccio oggettivo ma, per la moltitudine di variabili da considerare, comunque approssimativo.

I termini *fuel* ed *energy poverty* vengono talvolta utilizzati come sinonimi, altre volte vengono delineati come cerchi concentrici tali per cui il primo sarebbe un sottoprodotto del secondo riguardando aspetti coincidenti ma tralasciandone altri<sup>44</sup>. Aderendo alla suddetta teoria della spesa energetica bisognerebbe ammettere una identità di termini ma le parole utilizzate per definire il primo concetto appaiono improprie se si assume che *fuel* fa genericamente riferimento al combustibile, oggi utilizzato quasi esclusivamente per riscaldarsi e cucinare. Ne consegue che la tesi della distinzione tra le due definizioni è da preferire.

Tornando alla *cooling poverty*, letteralmente povertà da raffrescamento, è evidente che questa a livello concettuale si pone con la povertà energetica nello stesso rapporto con cui vi si pone la *fuel poverty*. Tuttavia, nonostante essa presenti problemi e conseguenze simili alla *fuel poverty*, vengono adottati differenti sistemi di misurazione alla luce della divergenza di cause e di soluzioni per farvi fronte.

I primi approcci nel cercar di definire la povertà energetica da raffreddamento percorrono il filo comune dell'impossibilità per l'individuo di ricorrere all'aria condizionata, ignorando tutti i sistemi alternativi per combattere il caldo e raggiungere una situazione di *comfort termico*, come usi alternativi di acqua, sistemi di ventilazione avanguardistici e incremento degli spazi verdi<sup>45</sup>. Peraltro, un sistema di raffrescamento degli edifici attraverso una rete che sfrutta un utilizzo alternativo dell'acqua è tutt'ora adoperato a Parigi attraverso appositi impianti situati sulle rive della Senna<sup>46</sup>.

Per questo la dottrina ha fornito una definizione sistemica di *cooling poverty*, che valorizza tanto la divergenza di cause quanto la multi-

<sup>43</sup> Ivi, p. 12.

<sup>44</sup> I. BERRETTA, *op. cit.*, p. 129.

<sup>45</sup> A. MAZZONE, E. DE CIAN, G. FALCHETTA, R. KHOSLA, A. JANI, M. MISTRY, *Understanding systemic cooling poverty*, in *Nature Sustainability*, n. 6, 2023, p. 1534.

<sup>46</sup> EEA, *Cooling buildings sustainably in Europe: exploring the links between climate change mitigation and adaptation, and their social impacts*, in [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu), 10 novembre 2022.

tudine di approcci risolutivi, identificandola come «la condizione in cui organizzazioni, famiglie e individui sono esposti agli effetti dannosi dell'aumento dello stress da calore umido a causa di infrastrutture inadeguate. Tali infrastrutture possono essere fisiche, come soluzioni di retrofit passivo, catene del freddo o dispositivi di raffreddamento tecnologici personali; sociali, come reti di supporto e infrastrutture sociali; o immateriali, come la conoscenza per adattarsi intuitivamente agli effetti combinati di calore e umidità»<sup>47</sup>.

Nonostante la definizione richiamata, che appare condivisibile, il dato direttamente apprensibile è proprio la carenza di sistemi di aria condizionata e, altrimenti, il consumo energetico che ne deriva. Quest'ultimo, variamente combinato con i fattori influenzanti, permette di fornire misure più oggettive del fenomeno. Da un'indagine si rileva che la domanda energetica addizionale dovuta all'utilizzo di aria condizionata non è direttamente proporzionale all'aumento del reddito ma segue una curva da cui si evince che il consumo è maggiore per le famiglie più ricche, a causa del più elevato numero e potenza dei dispositivi, tuttavia, è alto anche per quelle più povere, a causa dell'inefficienza energetica degli immobili<sup>48</sup>. Volendo distinguere in base alle zone geografiche emerge che i Paesi più ricchi, in grado di sopperire alle esigenze di efficientamento energetico, consumano proporzionalmente meno dei Paesi più poveri<sup>49</sup>.

La *cooling poverty* è, inoltre, molto più evidente nei contesti urbani in quanto gli abitanti, soprattutto quelli con un basso reddito, sono esposti a temperature medie più elevate<sup>50</sup>. La massiccia presenza di servizi non è un baluardo contro il fenomeno e, al contrario, aggrava le preesistenti situazioni di vulnerabilità in quanto i soggetti più deboli si trovano a dover frequentare le zone più calde ove sono dislocati i servizi essenziali<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> A. MAZZONE, *op. cit.*, p. 1534.

<sup>48</sup> E. DE CIAN, G. FALCHETTA, F. PAVANELLO, Y. ROMITTI, I.S. WING, *The impact of air conditioning on residential electricity consumption across world countries*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, n. 131, 2025, pp. 11-12.

<sup>49</sup> Ivi, p. 13.

<sup>50</sup> EEA Report, *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, n. 22, 2018, p. 17.

<sup>51</sup> Ivi, p. 28.

### 3. *La sfida per gli attori della sostenibilità*

#### 3.1. *Cenni sulle politiche pubbliche avverso la povertà energetica*

La frastagliata produzione normativa avente ad oggetto clima ed energia ha, nel corso degli ultimi decenni, chiarito che l'aspetto determinante della risposta normativa è un atteggiamento positivo e non meramente negativo. Non è cioè sufficiente un approccio omissivo verso le situazioni di vulnerabilità e inibitorio delle attività climalteranti ma è necessario attuare delle politiche attive.

Così il regolamento (UE) 2018/1999 prescrive che gli Stati membri redigano dei piani periodici ed integrati per l'energia e il clima contemplando, tra le informazioni in essi riportate, le percentuali nazionali di soggetti che versano in condizioni di povertà energetica nonché le misure volte a contrastare il fenomeno<sup>52</sup>. A seguire, la direttiva 2023/1791/UE, già citata, prevede altresì che gli Stati membri abbiano un ruolo prioritario nell'ambito dell'efficientamento energetico partendo già dal settore pubblico<sup>53</sup>, che dovrebbe fungere da "stella cometa" della transizione ecologica.

Nel panorama normativo italiano il d.l. n. 181/2023 prevede molteplici misure attive nell'ambito in esame, tra cui l'istituzione del cd. Fondo Regioni per coadiuvare i vari ambiti territoriali nel raggiungimento di obiettivi di sostenibilità<sup>54</sup>. Lo stesso decreto modifica, rendendola più specifica, la disciplina del servizio di vulnerabilità già precedentemente recata dal d.lgs. n. 210/2021, che elenca altresì i casi di cliente vulnerabile (anche energetico)<sup>55</sup>. Ulteriori misure sono previste dal medesimo decreto avverso la condizione di povertà energetica, anche in attuazione della direttiva 2019/944/UE recante norme comuni per il mercato interno di energia elettrica. Tra le misure in esame si annovera l'istituzione di un apposito Osservatorio nazionale della povertà energetica.

Da ultimo, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza

<sup>52</sup> Art. 3 regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>53</sup> Artt. 5-6 direttiva 2023/1791/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>54</sup> Art. 4 d.l. n. 181/2023.

<sup>55</sup> Art. 11 comma 1, d.lgs. n. 210/2021.

(PNRR), che già riportava nella missione 2 l'esigenza di assicurare una transizione ambientale equa ed inclusiva, viene predisposta la missione 7, i cui temi determinanti sono l'efficienza energetica e la riduzione dello sperpero di energia.

Le disposizioni normative richiamate rappresentano solo l'*incipit* di un percorso che affonda le radici nella realtà economica e sociale e che coinvolge attori non solamente pubblici. Si rende così necessario un *focus* sul *welfare* e sugli stravolgimenti che esso ha subito di fronte alle nuove sfide della terza rivoluzione industriale.

### 3.2. Lo stravolgimento dei sistemi di welfare tradizionali

Il concretizzarsi delle politiche volte a contrastare la povertà energetica, sia da riscaldamento che da raffreddamento, incontra enormi limiti nel raggiungimento dei destinatari. La multifattorialità del fenomeno e il complesso assetto territoriale italiano hanno inciso enormemente sull'effettiva attuabilità di dette politiche. Tale ventaglio di politiche si colloca in un più ampio sistema di *welfare* che, di fronte a fenomeno di così ampia portata deve adattarsi e nutrirsi di nuova linfa.

Un importante limite all'azione del *welfare* nella lotta alla povertà energetica è rappresentato dall'enorme intervallo temporale che intercorre tra le cause del cambiamento climatico e il prodursi degli effetti. Questo rilievo è esemplare nella lotta alla *cooling poverty*, poiché il riscaldamento climatico che si registra oggi è il frutto, tra i vari fattori, delle attività antropiche degli ultimi due secoli<sup>56</sup> e la distanza temporale rende incerte le scelte politiche attuali poiché queste avranno una grande influenza per le generazioni future. Indubbio è che qualsiasi intervento, soprattutto di carattere assistenziale nelle situazioni di particolare disagio sociale, è destinato a produrre i suoi effetti nel breve periodo ma, di fronte a fenomeni con effetti dilazionati nel tempo come il riscaldamento climatico e la *cooling poverty* che ne è conseguenza, è evidente che ogni intervento attuale è suscettibile di produrre influenze ed esternalità nel futuro. Di questo si tiene conto attraverso va-

<sup>56</sup> C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee messe a confronto*, in *Società e diritti*, n. 8, 2023, p. 136.

lutazioni di impatto sociale svolte *ex-post* sull'attività dei soggetti preposti all'attuazione delle politiche, sebbene non manchino problemi di interpretazione e valutazione dei risultati<sup>57</sup>.

Inoltre, il *welfare*, come qualsiasi altro strumento che si interfaccia con la realtà sociale, deve assumere una postura diversa a seconda dell'utente destinatario degli interventi<sup>58</sup>. Le generazioni, definite in chiave sociale da autorevole dottrina come l'insieme delle coorti accomunate dallo stesso cambiamento sociale<sup>59</sup>, che si confrontano con la povertà energetica e, conseguentemente, con la *cooling poverty* diventano destinatarie di approcci di *welfare* differenti.

Del resto, un corretto approccio nei regimi di *welfare* consiste nell'emancipare gli attori dall'essere meri esecutori di politiche e nel renderli parte di un procedimento generativo che da un lato riconosce le peculiarità della realtà partendo direttamente da essa dall'altro plasma l'attività di tutti coloro che sono coinvolti<sup>60</sup>. Non solo, riconoscere gli aspetti della realtà che influenzano e indirizzano l'attività dei soggetti coinvolti verso le soluzioni migliori permette anche una corretta interazione tra attori che, pur essendo diversi tra di loro, condividono atteggiamenti e *modus operandi*<sup>61</sup>.

Il riferimento agli attori non è casuale. Il *welfare* attuale non è più stato-centrico anche a causa dei gravi problemi di sostenibilità che lo caratterizzano<sup>62</sup>. Discorrere di sostenibilità significa affrontare un tema trasversale che si affranca dalla sua precedente definizione meramente economica ad abbraccia declinazioni di carattere sociale e ambientale<sup>63</sup>. Nel momento in cui lo Stato impiega risorse per affrontare diffi-

<sup>57</sup> E. MELLONI, *Potenzialità e rischi della valutazione di impatto nel terzo settore*, in [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 10 novembre 2019.

<sup>58</sup> L. CHAUVEL, *op. cit.*, p. 63.

<sup>59</sup> Ivi, p. 45.

<sup>60</sup> C. DE LEONARDIS, T. VITALE, *Forme organizzative del Terzo Settore e qualità sociale*, in M. LA ROSA (a cura di), *Le organizzazioni nel nuovo Welfare: l'approccio sociologico. Pubblico, privato sociale, cooperazione e non profit*, Rimini, 2001, p. 117.

<sup>61</sup> Ivi, p. 118.

<sup>62</sup> G. CARROSIO, *I giovani e la crisi socio-ecologica: quale welfare per riabitare le aree interne?*, in G. DELLI ZOTTI, G. BLASUTIG (a cura di), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, Torino, 2010, p. 299.

<sup>63</sup> M. PENNASILICO, *Gli enti del Terzo Settore nell'orizzonte della sostenibilità*, in

coltà di carattere socio-ambientale, come quelle che il riscaldamento climatico produce, in aggiunta alle risorse che già normalmente contribuiscono ad incrementare la spesa pubblica, l'intero sistema statocentrico entra in crisi e diventa difficilmente sostenibile<sup>64</sup>.

La conseguenza è un progressivo abbandono delle aree interne, vale a dire le zone più periferiche e scollegate, caratterizzate da un'eccessiva distanza che gli utenti devono percorrere per raggiungere i servizi di cui necessitano per godere dei diritti di cittadinanza<sup>65</sup>. La bassissima densità abitativa, nonché le difficoltà morfologiche per raggiungerle, portano queste zone in una situazione di estrema marginalità e fornire servizi di assistenza rappresenta un costo eccessivo per lo Stato<sup>66</sup>. Una mitigazione del fenomeno avviene attraverso il coinvolgimento dei privati nell'offerta dei servizi necessari a godere dei servizi di cittadinanza, con un ovvio limite, proprio del mercato di beni e servizi, della convenienza economica, spesso assente a causa del ridottissimo bacino di utenza nei vari ambiti territoriali<sup>67</sup>. La marginalità delle aree interne è ridotta dalla possibilità di sfruttare sistemi propri di un'economia di sussistenza, che nei grandi centri abitati è assente. Ad esempio, nelle zone boschive è ancora possibile supplire alla *fuel poverty* attraverso il ricorso al riscaldamento da combustione del legno<sup>68</sup> ma è difficile individuare una soluzione altrettanto "casereccia" per far fronte alla *cooling poverty*.

La logica che giustifica l'ingresso dei privati nell'offerta dei servizi suddetti, e cioè la necessità di garantire una parità di *chances* a tutti gli individui, anche in applicazione dell'articolo 3 della Costituzione, amplia la direzione degli interventi e la platea dei soggetti preposti ad attuarli. In particolare, si abbandona l'ottica meramente redistributiva del *welfare* tradizionale per adottarne una imperniata sulla sostenibilità<sup>69</sup>, realizzata mediante l'ingresso di molteplici attori operanti sul ter-

*Accademia*, n. 4, 2024, p. 174.

<sup>64</sup> G. CARROSIO, *I giovani e la crisi*, cit., p. 299

<sup>65</sup> G. CARROSIO, *Povertà energetica e aree interne*, in S. RUGIERO, G. FERRUCCI, L. SALVATI, G. CARROSIO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>66</sup> G. CARROSIO, *I giovani e la crisi*, cit., p. 296.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> G. CARROSIO, *Povertà energetica*, cit., p. 22.

<sup>69</sup> S. RUGIERO, *La povertà energetica*, cit., p. 8.

ritorio per le comunità che vi vivono e non indirizzati allo scopo di lucro, come organizzazioni di carattere sindacale e associativo<sup>70</sup>.

Del resto, fenomeni associativi e di assistenza sono più risalenti rispetto al *welfare* moderno<sup>71</sup> e il *discrimen* con il passato risiede nel differente *corpus* normativo che, invece di ignorarli, li valorizza e li disciplina, individuando la cornice normativa di operatività, come succede nel caso del Terzo Settore, ampiamente regolamentato dal d.lgs. n. 117/2017. Inoltre, il dettato dell'articolo 118, quarto comma, Cost. a seguito della riforma con legge costituzionale n. 3/2001 rappresenta linfa vitale per la partecipazione dei privati nella lotta alla povertà e vulnerabilità energetica. Secondo parte della dottrina, il principio di sussidiarietà orizzontale non è ancora pienamente operativo sul piano materiale<sup>72</sup>, anche a causa di un legislatore regionale che poco si è addestrato nell'esplorare la portata espansiva della sussidiarietà orizzontale<sup>73</sup>, probabilmente per un eccesso di cautela. Tuttavia, è proprio la regolamentazione del Terzo Settore che permette di superare tale ultima considerazione e di individuare un *welfare mix* che è piena attuazione del principio suddetto, superando la parziale e iniziale *impasse* del legislatore regionale.

Se si condividono tutte queste premesse diventa doveroso ammettere che tra il *welfare* e le criticità socioeconomiche (che sfociano in situazioni di povertà energetica, da riscaldamento e da raffreddamento) sussiste un rapporto di interdipendenza<sup>74</sup>. Da un lato per l'aggravio che i limiti al sistema di *welfare* adottato producono sulle condizioni di vulnerabilità, dall'altro per la ridefinizione che il *welfare* assume al fine di far fronte alle nuove criticità. Si distinguono, in particolare, differenti modelli di *welfare* a seconda dell'ingerenza di Stato, Terzo Settore e mercato nell'attuazione delle politiche volte ad affrontare le questioni sociali di riferimento<sup>75</sup>. In Italia, pur essendoci un massiccio intervento statale, la prevalenza del Terzo Settore (sebbene collocato in

<sup>70</sup> S. RUGIERO, *Osservazioni*, cit., p. 77.

<sup>71</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131.

<sup>72</sup> E. LONGO, *Sussidiarietà orizzontale*, in A. MORELLI, E. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, p. 115.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 120.

<sup>74</sup> G. CARROSIO, *I giovani e la crisi*, cit., p. 301.

<sup>75</sup> C. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, Roma, 2007, p. 91.

un regime di sussidiarietà passiva)<sup>76</sup> è tale che questo non solo si affianca alla macchina statale ma supplisce alla sua assenza nei contesti più avversi e sfavoriti.

### 3.3 Il Terzo Settore completa la terna degli attori della sostenibilità

La forza espansiva del *welfare* contemporaneo, determinata dall'ingente presenza di organizzazioni del Terzo Settore, permette di affrontare al meglio la povertà energetica e, in particolar modo, quella da raffreddamento.

Il più evidente *discrimen* tra povertà energetica da raffreddamento e da riscaldamento è rappresentato dalle soluzioni attuabili per contrastarle. I più classici benefici in chiave di agevolazione fiscale o dazione di danaro con vincolo di destinazione costituiscono una soluzione comune alle due forme di *energy poverty*. Si pensi alla previsione nel cd. Decreto bollette<sup>77</sup> di un'agevolazione di euro 200 sul costo dell'energia elettrica riconosciuta una *tantum* ed entro un limite reddituale per l'anno 2025 alle famiglie<sup>78</sup>. Siffatta soluzione permette di affrontare tanto il clima rigido invernale quanto le ondate di calore estive, adattandosi alle diverse necessità dei cittadini, ma si espone ad una criticità: non coglie la genesi multidimensionale del fenomeno esaminato<sup>79</sup>, riducendo la situazione reddituale ad unico parametro di valutazione.

L'Unione europea non è estranea all'individuazione di soluzioni adeguate ad affrontare le conseguenze del cambiamento climatico, tra cui la *cooling poverty*, come dimostrano i *report* della *European Environment Agency*. L'Agenzia individua, in un *briefing* del 2022<sup>80</sup>, quattro categorie di soluzioni che spaziano da concetti propriamente tecnici, come la definizione di criteri nella costruzione degli edifici, a pratiche di carattere sociale, come la mappatura delle aree vulnerabili in cui contestualizzare specifiche azioni e tutele per i consociati. Anche in questo caso è evidente che alcuni rimedi sono suscettibili di adattarsi

<sup>76</sup> Ivi, p. 92.

<sup>77</sup> D.l. n. 19/2025.

<sup>78</sup> Art. 1 comma 1, d.l. n. 19/2025.

<sup>79</sup> G. CARROSIO, *Povertà energetica*, cit., p. 25.

<sup>80</sup> EEA, *Cooling buildings*, cit.

alle esigenze che la povertà energetica generalmente intesa produce, altri sono invece maggiormente focalizzati sulla *cooling poverty*. Ad esempio, la scelta di individuare i soggetti vulnerabili al riscaldamento climatico per approntare le soluzioni migliori è frutto di un'attività di ricerca che l'Agenzia aveva già svolto in passato, da cui si evince, tra i vari fattori, che gli individui che vivono nei centri urbani sono maggiormente sottoposti alla *cooling poverty*<sup>81</sup>, ribaltando, soltanto in parte, le considerazioni svolte a proposito delle aree interne.

Il *briefing* richiamato suggerisce anche di adattare le azioni al contesto sociale e, come si è detto, nello specifico panorama italiano, è il principio di sussidiarietà il punto di partenza per l'allineamento delle realtà con le scelte di indirizzo. Autorevole dottrina parte proprio dall'ultimo comma dell'articolo 118 Cost., letto contestualmente all'articolo 114 Cost., per riclassificare il Terzo Settore come parte della Repubblica intesa in senso materiale, attribuendo ad esso sia il ruolo di soggetto che porta avanti attività di interesse generale sia di soggetto che le favorisce quando vengono svolte da altri<sup>82</sup>.

La sussidiarietà orizzontale, combinata con gli enti del Terzo Settore, non soltanto permette di bilanciare correttamente i rapporti tra un settore pubblico sempre più in crisi<sup>83</sup> e l'attività autonoma dei consociati, ma riaccende un fervore solidaristico intrinseco all'uomo<sup>84</sup> che, nell'incertezza della realtà, rappresenta l'avvento di nuovi centri di reciprocità. Tale inclinazione dell'uomo ad una innata socialità è stata ribadita più volte anche dalla Corte costituzionale, che ha parlato prima di «primigenia vocazione sociale»<sup>85</sup> nell'ambito del volontariato, poi di «profonda socialità che caratterizza la persona stessa»<sup>86</sup> nell'ambito del servizio civile ed infine di «fitta rete di libera e autonoma mutualità»<sup>87</sup> che preesiste al Terzo Settore.

Il legislatore italiano del 2017 ha recepito le istanze che la riforma

<sup>81</sup> EEA, *Unequal exposure*, cit., p. 28.

<sup>82</sup> G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Impresa Sociale*, n. 3, 2020, p. 99

<sup>83</sup> C. PETTERUTI, *op. cit.*, p. 132.

<sup>84</sup> M. PENNASILICO, *Gli enti del Terzo Settore*, cit., p. 179.

<sup>85</sup> Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75.

<sup>86</sup> Corte cost. 16 luglio 2004, n. 128.

<sup>87</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131.

dal Titolo V della Costituzione ha fatto emergere dal contesto sociale e già nell'articolo 1 del Codice del Terzo Settore esprime la necessità di riordinare la disciplina anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale. Siffatta circostanza permette di inquadrare, in perfetta continuità con quel concetto di Repubblica in senso materiale che si è espresso poc'anzi, gli enti del Terzo Settore in un rapporto di sostegno con la PA e non di mero scambio<sup>88</sup>, scindendoli dai soggetti privati<sup>89</sup> che, pur svolgendo attività di carattere assistenziale, non riescono a svincolarsi dalla logica del mercato e dei bacini di utenza.

Il perimetro delle attività che svolgono gli enti del Terzo Settore è definito dal legislatore in modo generico: non a caso il Codice del Terzo Settore prescrive che tale attività deve essere indirizzata «a perseguire il bene comune»<sup>90</sup>, formula volutamente ampia. La stessa Corte costituzionale accoglie la dizione legislativa ammettendo che tali attività sono «poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale»<sup>91</sup> tra i quali è evidentemente annoverata anche la tutela ambientale<sup>92</sup> con tutti i suoi corollari.

Vista l'ampiezza delle materie trattate e considerata la necessità di far convergere l'azione pubblica con quella privata, l'articolo 55 del Codice del Terzo Settore prevede anche attività di co-programmazione e co-partecipazione. Disposizione che, se letta in combinato disposto con l'articolo 3-ter del Codice dell'Ambiente<sup>93</sup>, che rende gli enti pubblici e privati garanti della tutela di ambiente ed ecosistemi, riconferma la cooperazione tra le PA ed il Terzo Settore<sup>94</sup> dinanzi ai temi analizzati in questo contributo. Fatte queste premesse di carattere giuridico,

<sup>88</sup> E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020, p. 56.

<sup>89</sup> Tale scissione non è soltanto ideale ma trova un preciso riferimento normativo nell'art. 4 d.lgs. n. 117/2017 che definisce il perimetro del Terzo Settore elencando le tipologie di enti che ne fanno parte, nonché i fini che devono perseguire.

<sup>90</sup> Art. 1, d.lgs. n. 117/2017.

<sup>91</sup> Corte cost. 18 ottobre 2018, n. 185.

<sup>92</sup> C. PETTERUTI, *op. cit.*, p. 132.

<sup>93</sup> D.lgs. n. 152/2006.

<sup>94</sup> M. PENNASILICO, *Gli enti del Terzo Settore*, cit., pp. 178-179.

<sup>95</sup> D.lgs. n. 152/2006.

appare evidente che la lotta alla *cooling poverty* si combatte con un *welfare mix* caratterizzato da un adeguato approccio pubblico e privato, che si traduce in politiche ed azioni chirurgiche nelle aree vulnerabili declinate in ogni modo utile a combattere i vari fattori determinanti la situazione di criticità.

Tra i fronti attivi c'è quello sociale, in cui le forze in campo sono gli strumenti fin qui citati, nonché nuove misure quali l'istituzione di appositi canali di sostegno della popolazione<sup>97</sup>.

In ambito infrastrutturale l'obiettivo di lungo termine, oltre alle opere pubbliche come parchi e zone verdi in grado di mitigare le ondate di calore e sistemi centralizzati di raffreddamento, è garantire l'efficientamento energetico di tutti gli immobili, dotandoli della capacità di autoprodurre energia<sup>98</sup> nonché di trattenerla senza sperperi. Nello stesso solco si pongono le comunità energetiche, aventi ad oggetto la produzione e lo sfruttamento di energia comune, in grado di alterare le (cattive) abitudini energetiche dei consociati<sup>99</sup>.

Tale ultima considerazione lascia emergere l'ultimo e forse più rilevante spunto di riflessione del contributo. La lotta alla *cooling poverty*, ancor più che alla povertà energetica in generale, è una sfida per il *welfare* contemporaneo e, soprattutto, una vera e propria "gara" di abitudini. Uno studio condotto tra gli studenti di liceo sulle tematiche affini all'energia dimostra un'allarmante mancanza di consapevolezza su questioni ormai quotidiane, nonché la carenza degli approcci educativi sul tema<sup>100</sup>.

Queste lacune devono essere colmate attraverso più efficienti metodi formativi ed educativi che possano *in primis* contribuire a far acquisire consapevolezza sull'importanza dell'energia e, in secondo luogo

<sup>96</sup> M. PENNASILICO, *Gli enti del Terzo Settore*, cit., pp. 178-190.

<sup>97</sup> A Bologna e a Roma è stato istituito un numero verde contattabile per info e aiuto in caso di ondate di calore.

<sup>98</sup> J. RIFKIN, *op. cit.*, p. 378.

<sup>99</sup> L. GIANNOBILE, C. MONTALDI, F. ZULLO, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili nelle aree interne: sfide e opportunità*, in *Scienze del Territorio*, n. 2, 2024, p. 58.

<sup>100</sup> F. VOLTOLINI, J. BALEST, *Culture energetiche nelle scuole superiori in Alto Adige/Südtirol. Fattori sociali e culturali dei comportamenti energetici*, in Eurac Research, dicembre 2024.

go, sensibilizzare sul tema della sostenibilità<sup>101</sup>. Si tratta di incidere sul dato culturale traducendo il ripensamento degli usi in sostenibilità<sup>102</sup>, senza scivolare nella confusione tra *comfort* termico, prerogativa che va riconosciuta a tutti, e lusso termico, che rappresenta un mero sperpero di risorse. Ne consegue una rilettura del trilemma della questione energetica, già fondato su redditi, costi ed efficienza strutturale<sup>103</sup>, con l'aggiunta dell'aspetto culturale che rievoca la dimensione antropocentrica, attribuendo all'uomo il ruolo di autore del sistema climatico e non di mero disturbatore<sup>104</sup>.

\*\*\*

### *Abstract*\*

*Ita*

L'articolo analizza la *cooling poverty* come nuova forma di disuguaglianza e nuova frontiera nell'ambito della povertà energetica, esaminandone le implicazioni giuridiche e sociali. Muovendo da una sintetica disamina delle fonti normative nazionali e internazionali, si introduce il tema dell'energia per delimitare i confini e le caratteristiche delle differenti forme di povertà energetica, dedicando particolare attenzione alla loro genesi multifattoriale. In tale contesto si collocano le azioni e le politiche degli attori della sostenibilità e assume un ruolo fondamentale il Terzo Settore, protagonista di una vera e propria riconfigurazione del sistema di *welfare* contemporaneo.

*Parole chiave:* povertà energetica, *cooling poverty*, *welfare*, vulnerabilità, Terzo Settore

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> C. GARGIULO, A. NATALE, *Stili di vita e riduzione dei consumi energetici. Linee Guida*, Napoli, 2015, p. 10.

<sup>103</sup> A. FIORINI, *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, n. 2, 2022, p. 72.

<sup>104</sup> A. PISANÒ, *op. cit.*, p. 267.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*En*

The article analyses cooling poverty as a new form of inequality and a new frontier within the framework of energy poverty, examining its legal and social implications. Moving from a concise overview of national and international regulatory sources, the topic of energy is introduced to outline the boundaries and characteristics of the different forms of energy poverty, paying particular attention to their multifactorial genesis. In this context, the actions and policies of the actors of sustainability are placed and the Third Sector assumes a fundamental role, as the protagonist of a true and proper reconfiguration of the contemporary welfare system.

*Keywords:* energy poverty, cooling poverty, welfare, vulnerability, Third sector

Giulia Di Rosso

## OLTRE IL DOGMA DELLA VINCOLATIVITÀ: PER UNA GESTIONE EQUA DELLE SOPRAVVENIENZE AMBIENTALI NELLA FILIERA AGROALIMENTARE\*

SOMMARIO: 1. La filiera agroalimentare: rapporti e squilibri. – 2. Le sopravvenienze nei contratti della filiera agroalimentare. – 3. Il governo delle sopravvenienze e la tutela del produttore agricolo nei contratti di cessione dei prodotti agricoli: il d.lgs. 198/2021. – 4. Conclusioni.

### 1. La filiera agroalimentare: rapporti e squilibri

L’offerta dei prodotti agricoli si concretizza attraverso un articolato processo in cui il prodotto viene dapprima stoccato, successivamente trasformato e lavorato e, infine, inserito nel mercato. Ciascuna fase coinvolge distinti operatori (produttori, trasformatori, distributori e commercializzatori) – legati da rapporti agroindustriali<sup>1</sup> – i quali incidono sul miglioramento della qualità<sup>2</sup> del prodotto e sull’offerta dello stesso al consumatore.

\* Questa ricerca è stata finanziata dall’Unione europea – Next Generation EU. Codice Progetto: ECS00000041; CUP Progetto: C43C22000380007; Titolo Progetto: *Innovation, digitalization and sustainability for the diffused economy in Central Italy – VITALITY*.

<sup>1</sup> A. JANNARELLI, *L’impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 4, 2002, p. 213. L’Autore distingue il significato dei termini “agro-industriale” e “agro-alimentare”: «mentre il primo è chiamato a cogliere il complesso delle relazioni che intervengono tra l’impresa agricola ed i settori economici posti a monte della stessa e che forniscono alla moderna azienda agricola gli *input* necessari per la produzione, il secondo fa riferimento alle relazioni che si instaurano tra le strutture produttive agricole e gli operatori economici che nell’ambito della filiera produttiva provvedono alla lavorazione e alla trasformazione dei prodotti agricoli di base».

<sup>2</sup> Sul tema della qualità e della ripartizione del valore tra i soggetti della filiera, cfr. I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022.

Affiora, dunque, una duplice anima della nozione di filiera agroalimentare<sup>3</sup>: per lungo tempo, la dottrina economica e giuridica<sup>4</sup> ha condiviso una concezione della filiera intesa come l'insieme delle fasi<sup>5</sup>, l'una consequenziale all'altra, che definisce il processo di produzione di un bene agricolo o alimentare. Tuttavia, i recenti sviluppi nel panorama agricolo in relazione ai metodi di produzione e alle nuove forme di organizzazione<sup>6</sup> hanno orientato il giurista a promuovere una diversa rappresentazione di filiera agroalimentare, improntata sulla prospettiva relazionale<sup>7</sup>: in altre parole, l'archetipo della filiera si rintraccia nel

<sup>3</sup> La locuzione “filiera agroalimentare”, introdotta da Louis Malassis, è stata originariamente impiegata con una connotazione economica. Per una ricostruzione accurata dell'origine economica del concetto di filiera e della sua evoluzione cfr. G. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in E. ROOK BASILE, A. MASSART, A. GERMANÒ (a cura di), *Prodotti agricoli e Sicurezza*, vol. II, Milano, 2004, pp. 23 ss.

<sup>4</sup> Si veda V. SACCOMANDI, *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Milano, 1991, p. 212, il quale ha definito la filiera agroalimentare come «l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che, direttamente o indirettamente, delimitano il percorso che un prodotto agricolo deve seguire per arrivare dallo stadio iniziale di produzione a quello finale di utilizzazione, nonché il complesso delle interazioni e delle attività di tutti gli agenti che determinano questo percorso».

La valenza giuridica della nozione di filiera emerge quando, nell'ottica di un processo di fasi, essa si traduce in una dimensione relazionale. Sul punto, cfr. S. CARMIGNANI, *Filiera agroalimentare (voce)*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, Torino, 2018, pp. 221-228.

<sup>5</sup> Il concetto di filiera agroalimentare, inteso come un processo di fasi, è stato riconosciuto e recepito anche dal legislatore nazionale. Nel d.m. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali art. 1, lett. i), 22 dicembre 2021, la filiera agroalimentare viene definita «l'insieme delle fasi di produzione, di trasformazione, di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti agricoli ed agroalimentari».

<sup>6</sup> L'impresa agricola, per sua natura, è stata sempre connotata da un accentuato individualismo in ragione della peculiare attività svolta e dei luoghi, spesso isolati, su cui insistevano le colture. Solo recentemente, l'organizzazione dell'attività agricola ha conosciuto nuove forme di aggregazione – incentivate dal legislatore europeo – sotto forma di organizzazione di produttori (cd. O.P.). Sul ruolo delle O.P., specie nelle trattative contrattuali con gli altri soggetti della filiera, si veda I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, Torino, 2018, pp. 355 ss.

<sup>7</sup> La “dimensione relazionale” della filiera è stata valorizzata da F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, Torino, 2009, p. 479: «Agricoltura, industria e distribuzione alimentare non possono essere ulteriormente considera-

complesso dei rapporti contrattuali che legano il produttore agli altri operatori al fine di immettere sul mercato un prodotto agricolo.

Si deduce una chiara centralità del produttore agricolo che, peraltro, incide sulla classificazione delle tipologie di filiera. Difatti, le filiere agroalimentari possono definirsi corte o lunghe, a seconda della modalità di commercializzazione della propria produzione da parte dell'imprenditore agricolo: nel primo caso, il produttore si interfaccia direttamente con il consumatore<sup>8</sup> ovvero con l'utilizzatore<sup>9</sup>; nelle filiere lunghe, invece, l'imprenditore agricolo non entra in contatto direttamente con l'utente finale, bensì con altri soggetti intermedi della filiera agroalimentare, i quali provvedono alla successiva trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari.

Ciò premesso, nel contesto della filiera lunga, la globalizzazione e i mutamenti dell'economia di mercato hanno progressivamente condizionato il rapporto – già connotato da una strutturale disparità – tra l'impresa agricola e le altre realtà imprenditoriali, generando significativi squilibri<sup>10</sup> economici e contrattuali a danno della prima<sup>11</sup>.

te come segmenti di attività separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni esistenti tra venditore e acquirente. I loro rapporti sono ogni giorno più diffusi e profondi. [...] I tre settori appaiono così intersecati e tanto strettamente legati che devono oramai essere considerati congiuntamente se si vuole avere una visione esatta e completa».

Di orientamento conforme anche M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, A. TOMMASINI, R. SAIJA (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, pp. 11 ss.; N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2021.

<sup>8</sup> Trattasi della disciplina della vendita diretta di cui all'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 che consente agli imprenditori agricoli di vendere al dettaglio i propri prodotti su aree pubbliche o in luoghi aperti al pubblico. Sul tema v. F. ALBISINNI, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2011, p. 81.

<sup>9</sup> Esemplificativa, a tal riguardo, è la disciplina della fornitura diretta dei prodotti agricoli alla ristorazione. Sul punto, F. GIRINELLI, *La regolazione negoziale all'interno della filiera agroalimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1, 2020, p. 1.

<sup>10</sup> Le situazioni di disequilibrio all'interno della filiera sono da rintracciarsi nella specificità dei prodotti agricoli (connotati da stagionalità e deperibilità), nella presenza di più intermediari nella catena del valore, nella volatilità dei prezzi, nelle abitudini dei consumatori e nella ripartizione del valore lungo la filiera ove si riscontra la divarica-

Tale congiuntura economica si inserisce nel solco di una generale trasformazione del panorama giuridico del diritto dei contratti. Si considera, infatti, tramontata la comune rappresentazione del contratto nei termini di un accordo concluso tra soggetti aventi pari forza negoziale: lo sviluppo industriale e, più in generale, l'attuale economia globalizzata hanno privato i singoli individui della possibilità di far valere la propria voce nella maggior parte dei rapporti commerciali. È indicativa, a tal riguardo, la crescente diffusione dei contratti per adesione, in cui la parte "debole" si limita ad accettare il contenuto contrattuale già predisposto da un contraente "forte".

In particolare, nell'ambito del diritto agroalimentare, l'accezione di "contraente debole" – notoriamente associata al consumatore – deve ritenersi altresì estesa al profilo del produttore agricolo<sup>12</sup>. La vulnerabilità di quest'ultimo trova fondamento in due principali ordini di ragioni: da un lato, l'imprenditore agricolo è chiamato ad affrontare i fisiologici sforzi richiesti dall'esercizio della propria attività (quali le condizioni climatiche, la non elasticità della domanda di prodotti alimentari, nonché la deperibilità e stagionalità degli stessi); dall'altro, la sua limitata forza negoziale, derivante da tali fattori, impedisce al produttore di far valere adeguatamente i propri interessi nel processo di cessione della produzione agricola con la conseguenza che, assurgendo al ruolo di mero "price taker" (anziché di "price maker"), finisce per subire i prezzi impostigli dalle imprese<sup>13</sup>.

zione tra quanto corrisposto ai produttori agricoli e i prezzi tra operatori acquirenti e consumatore finale. Così N. LUCIFERO, *Le reti di impresa*, cit., pp. 97 s.

<sup>11</sup> A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in A. D'ANGELO, V. ROPPO (a cura di), *Annuario del contratto 2015*, Torino, 2016, pp. 3-33. L'Autore, dopo aver evidenziato che il passaggio ad un'agricoltura industrializzata ha aggravato le debolezze strutturali del mercato agricolo, aggiunge che la disparità negoziale dipende dalla struttura dei mercati agricoli, caratterizzata da una moltitudine di imprenditori agricoli che, per la cessione dei loro prodotti, si interfacciano con un numero ridotto di imprese.

<sup>12</sup> A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agroalimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, n. 2, 2021, p. 202.

<sup>13</sup> L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2020, p. 7.

La nozione di squilibrio – e, più in generale, la sfera dell’equilibrio del contratto – sarà oggetto di una rinnovata indagine nel contesto della presente trattazione. In particolare, si intende approfondire l’aggravamento dello squilibrio negoziale determinato dalle sopravvenienze. La recente crisi pandemica e i conflitti bellici che si sono innescati alle porte dell’Europa hanno infatti rianimato un necessario dibattito, in realtà mai sopito, sulla disciplina delle conseguenze giuridiche di quegli eventi imprevisi ed imprevedibili dalle parti che alterano l’equilibrio economico e giuridico racchiuso nel contratto, specificamente nell’essenziale e complesso settore agroalimentare.

## 2. Le sopravvenienze nei contratti della filiera agroalimentare

La sopravvenienza<sup>14</sup> è una circostanza esterna alla volontà delle parti che, intervenendo dopo la conclusione del contratto e prima della sua completa attuazione<sup>15</sup>, incide sulla capacità di quel contratto di

<sup>14</sup> In materia di sopravvenienze cfr. F. GAMBINO, *Rinegoziazione (dir. civ.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 2006, pp. 5 ss.; P. GALLO, *Revisione e rinegoziazione del contratto*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Torino, 2011, p. 2; P. GALLO, *Sopravenienza contrattuale e problemi di gestione del contratto*, Milano, 1992, pp. 11 ss.; F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996; V. M. CESÀRO, *Clausola di rinegoziazione e conservazione dell’equilibrio contrattuale*, Napoli, 2000; G. SICCHIERO, *La rinegoziazione*, in *Contr. impr.*, n. 2, 2002, pp. 774 ss.; M. BARCELLONA, *Appunti a proposito di obbligo di rinegoziazione e gestione delle sopravvenienze*, in *Europa dir. priv.*, n. 3, 2003, pp. 467 ss.; G. ALPA, *Le stagioni del contratto*, Bologna, 2012, pp. 175 ss.; M.P. PIGNALOSA, *Clausole di rinegoziazione e gestione delle sopravvenienze*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, nn. 7-8, pp. 418 ss.; R. GRISAFI, *Sopravenienze, squilibri contrattuali e ruolo della presupposizione*, Milano, 2016; E. TUCCARI, *Sopravenienze e rimedi nei contratti di durata*, Milano, 2018; F. PIRAINO, *Osservazioni intorno a Sopravvenienze e rimedi nei contratti di durata*, in *Europa dir. priv.*, n. 2, 2019, pp. 585 ss.

<sup>15</sup> Evidenzia R. TOMMASINI, *Revisione del rapporto (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, che «lo scarto temporale tra la stipulazione del contratto e l’attuazione del rapporto derivato costituisce l’ambito nel quale si ritiene possano inserirsi le vicende sopravvenute ed imprevedibili che giustificano la revisione».

continuare a produrre i propri effetti, così come programmati all'origine<sup>16</sup>.

L'insorgenza di un evento imprevisto ed imprevedibile<sup>17</sup>, non contemplato dai paciscenti al momento dell'accordo, costituisce un rischio in quanto può aggravare un sacrificio già imposto dal contratto ovvero far venir meno l'utilità che il contratto stesso reca ad una delle parti<sup>18</sup>.

Occorre, dunque, stabilire se la parte pregiudicata dall'evento sopravvenuto debba sopportarne il costo ovvero se possa azionare dei rimedi a propria tutela. In altre parole, è doveroso interrogarsi su quale delle parti debba essere allocato il rischio della sopravvenienza.

A tal proposito, giova ricordare brevemente la distinzione tra rischio ed alea, termini che, in ragione della loro similarità, sovente vengono sovrapposti. L'alea costituisce un elemento strutturale dei contratti aleatori; il rischio, invece, è una circostanza che, incidendo sul valore delle prestazioni dedotte in qualsivoglia contratto, è in grado di impedire la corretta esecuzione del rapporto contrattuale. Sul piano degli effetti, l'alea è caratterizzata da una bilateralità degli effetti, in quanto ad una probabilità di guadagno si contrappone una probabilità

<sup>16</sup> Le sopravvenienze possono essere classificate in tre tipologie: la prima categoria è costituita dalle sopravvenienze che rendono impossibile l'esecuzione di una o di entrambe le prestazioni dedotte nel contratto; la seconda concerne le situazioni in cui le prestazioni delle parti sono ancora possibili ma l'equilibrio economico tra le medesime è stato turbato dal verificarsi di eventi successivi alla stipulazione che hanno alterato il rapporto sinallagmatico originariamente stabilito dalle parti; la terza tipologia comprende le sopravvenienze che frustrano la causa in concreto del contratto, non consentendo l'attuazione del programma negoziale. Così M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto civile*, Roma, 2022, p. 1531.

<sup>17</sup> Cfr. G. MARASCO, *La rinegoziazione del contratto. Strumenti legali e convenzionali a tutela dell'equilibrio negoziale*, Padova, 2006, p. 14: «La misura della prevedibilità delle circostanze sopravvenute deve essere valutata alla luce del contratto che le parti hanno effettivamente stipulato avendo come parametri, da un lato, il "tipo" contrattuale prescelto, e dall'altro, lo specifico contenuto elaborato dai contraenti».

<sup>18</sup> La dottrina distingue tra le sopravvenienze che comportano una mera variazione quantitativa (ossia quelle in cui, a seguito dell'evento sopravvenuto, si verifica un incremento dei costi senza che si alteri la prestazione originaria) e le sopravvenienze che determinano una variazione qualitativa, le quali incidono sulla natura e sulla qualità degli interessi delle parti coinvolte. Così, T. MAUCERI, *Soppravvenienze perturbative e rinegoziazione del contratto*, in *Europa dir. priv.*, n. 4, 2007, p. 1100.

di perdita. Diversamente, il rischio presenta unilateralità degli effetti perché la parte, accollandosi il rischio, si assume la probabilità di una perdita senza che dall'altra parte vi sia la probabilità di un guadagno<sup>19</sup>. Infine, il rischio, quando è determinato da eventi straordinari ed imprevedibili ed eccede un ambito di normalità, determina la risoluzione del contratto, mentre quest'ultima non è concessa quando l'aggravamento dipende da un'alea giuridica.

I concetti di alea e di rischio si intersecano quando si fa riferimento all'alea normale del contratto<sup>20</sup> che, tuttavia, presenta un ambito più circoscritto rispetto al rischio contrattuale. Quest'ultimo, infatti, denota il rischio che le parti sono disposte a tenere in considerazione ed accettare al momento della conclusione di qualsiasi contratto. In altre parole, con il perfezionamento dell'accordo, i contraenti si espongono al rischio di oscillazioni del valore economico dell'affare dedotto nel contratto.

L'alea normale, invece, denota il rischio legato non all'oscillazione di valore dell'intero affare, bensì alle oscillazioni dovute al tipo e alla causa concreta delle singole prestazioni che lo costituiscono.

Alla luce di tali considerazioni, è doveroso identificare i rischi che rientrano nell'alea normale del contratto e quelli che, in ragione della loro "anomalia"<sup>21</sup>, ne esulano, dando luogo alla necessità di una revisione<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. E. GABRIELLI, *Alea e rischio nel contratto*, Napoli, 1998, p. 118.

<sup>20</sup> La nozione di alea normale non è univoca. La relazione al libro delle obbligazioni del Codice civile la definisce come «quel rischio che il contratto comporta a causa delle sue peculiarità, rischio al quale ciascuna parte implicitamente si sottopone concludendo quel contratto». Si segnala, inoltre, un orientamento dottrinale che racchiude nell'alea normale del contratto le variazioni di costi e valori che rimangono entro i limiti della normalità. Cfr., sul punto, C.M. BIANCA, *Diritto Civile. Il contratto*, vol. III, Milano, 2012, p. 495.

<sup>21</sup> Cfr. E. BETTI, *Esigenza di equità della cooperazione nella ripartizione dei rischi eccedenti l'alea normale*, in *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano, 1953, p. 189.

<sup>22</sup> P. GALLO, *Sopravvenienza contrattuale*, cit., p. 811: «Se gli oneri aggiuntivi sono dovuti a circostanze di carattere generale come, per esempio, l'incremento del costo dei fattori produttivi, della mano d'opera, ecc., ben si potrà giungere a revisione del contratto, in quanto il committente sarebbe in ogni caso tenuto a sopportare gli oneri in questione quand'anche si rivolgesse ad altri. Se invece gli oneri aggiuntivi sono dovuti a fenomeni meramente contingenti, legati al singolo rapporto contrattuale, come

Specificamente, nell'ambito della produzione agricola, i rischi che esorbitano l'ambito di normalità e sono pertanto idonei a generare sopravvenienze possono essere riconducibili a fattori naturali (quali calamità naturali o cambiamenti climatici improvvisi), fattori sanitari, fattori economici o geopolitici che causano fluttuazioni improvvise dei prezzi delle materie prime ovvero gravose modifiche nei costi di produzione.

Questi fattori, combinati con l'instabilità dei mercati e le variabili ambientali, rendono prioritaria una gestione tempestiva degli eventi sopravvenuti atteso che un'interruzione o una variazione delle forniture potrebbe compromettere il regolare ed efficiente funzionamento dell'intera filiera agroalimentare.

### *3. Il governo delle sopravvenienze e la tutela del produttore agricolo nei contratti di cessione dei prodotti agricoli: il d.lgs. 198/2021*

È finora emerso l'impatto negativo delle sopravvenienze sull'attività esercitata dal produttore agricolo il quale, già connotato da un'intrinseca fragilità, si trova ulteriormente esposto al rischio derivante dal verificarsi di eventi impreveduti e al di fuori della propria sfera di controllo. Risulta indubbio, quindi, che la questione relativa alla gestione delle sopravvenienze debba legarsi al più ampio tema della tutela del produttore agricolo. Tale protezione avviene nelle maglie di un sistema giuridico multilivello, talvolta frammentato, il cui perno è sicuramente rappresentato dall'ordinamento europeo.

per esempio il crollo dell'edificio nell'appalto, il naufragio della nave nel contratto di trasporto, e così via, essi rientrano nell'alea normale del contratto, e come tali non legittimano il ricorso ad un provvedimento di revisione. Questa soluzione risulta giustificata dal fatto che chi esercita un'attività di impresa è nella posizione migliore per assorbire questo genere di oneri aggiuntivi, dovuti a meri fenomeni contingenti che di fatto rendono l'esecuzione di singoli contratti più onerosi; a questi fini sarà infatti sufficiente tener conto di questi oneri aggiuntivi in sede di elaborazione delle tariffe generali».

Giova premettere che l'Unione europea individua nel mercato<sup>23</sup> il fulcro dei suoi interventi e fonda il proprio modello economico e giuridico sul principio della libera concorrenza. Con questa finalità, l'art. 101 TFUE vieta gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato comune. Tuttavia, la peculiarità del mercato agricolo<sup>24</sup> ha indotto il legislatore europeo a riconoscere il primato della politica agricola comune sulle norme che governano la concorrenza nel mercato europeo. In particolare, la disciplina della concorrenza in agricoltura – connotata da caratteri di eccezionalità<sup>25</sup> – affonda le radici nell'art. 42 TFUE in forza del quale le generali regole della concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni business to business. Regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Persona e mercato*, n. 1, 2024, p. 92.

<sup>24</sup> I. CANFORA, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, in *Przeгляд Prawa Rolnego*, n. 1, 2022, pp. 46 s.

<sup>25</sup> Deve osservarsi che il *favor* accordato dal legislatore europeo all'agricoltura non costituisce una mera deroga rispetto alle regole generali in materia di concorrenza, come invece suggerito dal tenore della rubrica dell'art. 209 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Si assiste, invero, ad una vera e propria esclusione della politica agricola comune dall'ambito di applicazione della normativa generale sulla concorrenza, a partire dall'art. 101 TFUE. Così, N. LUCIFERO, *Le reti di impresa nel sistema delle relazioni della filiera agroalimentare: criticità e prospettive*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020, p. 449.

<sup>26</sup> A questo proposito, la Corte giust. UE 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Repubblica federale di Germania contro Consiglio CEE*, ha affermato che «sono stati riconosciuti nel contempo sia la priorità della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza, sia il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole della concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo».

Sull'«eccezionalismo» agricolo come chiave di lettura della specialità del diritto agrario e della conseguente differenziazione dei regimi giuridici applicabili all'attività agricola, si veda *ex multis* A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2016, pp. 61-92; D. CRISTALLO, *Mer-*

In questa ottica, dunque, l'approccio adottato dall'ordinamento europeo in relazione al mercato agricolo costituisce un compromesso<sup>27</sup> tra il *laissez faire* di stampo liberista e l'intervento diretto sul mercato tipico della politica economica dirigista<sup>28</sup>: l'idea alla base di tale scelta è che i soggetti vulnerabili della filiera agroalimentare possano ricevere una protezione adeguata soltanto in uno scenario di mercato concorrenziale ed equilibrato.

Ciò premesso, assume centrale rilievo la disciplina contenuta nel d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 che attua la Direttiva (UE) n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali all'interno della filiera agroalimentare. In questa cornice il legislatore ha avvertito l'esigenza di garantire l'equilibrio contrattuale nei rapporti tra i soggetti della filiera, intervenendo a tutela dei produttori agricoli che sono strutturalmente penalizzati da profonde asimmetrie informative e conseguentemente esposti a pratiche negoziali distorsive<sup>29</sup>. In particolare, il dettato normativo stabilisce precisi oneri di forma e di contenuto per i contratti che il produttore agricolo conclude con le altre imprese della filiera.

*cati agricoli e diritto transnazionale. Forme, strumenti e soggetti per la costruzione di un sistema agroalimentare sostenibile*, Torino, 2025, pp. 6 ss.

<sup>27</sup> N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli*, cit., p. 92. L'Autore rileva che il legislatore dello "Stato regolatore" – che si pone ad un livello intermedio tra lo Stato liberale e lo Stato dirigista – opera su due distinti piani: innanzitutto, sul versante economico si propone l'obiettivo di promuovere e tutelare la concorrenza evitando, dunque, che gli effetti pregiudizievoli di un'attività economica incidano negativamente sul mercato; contestualmente, opera altresì sul piano giuridico al fine di realizzare un bilanciamento necessario tra l'autonomia contrattuale dei privati e la concorrenza dei mercati.

<sup>28</sup> Da qui, l'affermazione del concetto di "regolazione del mercato". Per una accurata ricostruzione della regolazione del mercato nella filiera agroalimentare, cfr. F. GIRINELLI, *La regolazione negoziale*, cit.

<sup>29</sup> S. MASINI, *Le pratiche commerciali sleali nel d.lgs. n. 198 del 2021: tra implicazioni teoriche e prime applicazioni*, in P. FIMIANI, D. COLUCCI (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali e gli illeciti agroalimentari*, Milano, 2023, p. 71; A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2011, p. 424; L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000; M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAIJA, A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., p. 11.

In materia di sopravvenienze, l'art. 5 del d.lgs. 198/2021 delinea quale pratica commerciale sleale – e, dunque, vietata – l'omissione dei contenuti minimi del contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari<sup>30</sup>. In particolare, viene operato un rinvio all'art. 168 del regolamento (UE) n. 1308/2013<sup>31</sup> che prevede l'obbligatorio inserimento nell'accordo negoziale delle «norme applicabili in caso di forza maggiore».

Giova ricordare che la forza maggiore è l'evento non prevedibile né superabile con l'impiego della diligenza dovuta<sup>32</sup>. In tal guisa, la forza maggiore può dar luogo ad una impossibilità ovvero ad una eccessiva onerosità della prestazione a cui è tenuta una delle parti del contratto.

In considerazione di quanto appena esposto, la previsione dell'art. 168 del regolamento (UE) n. 1308/2013 sottende l'esigenza di garantire la regolare prosecuzione del contratto di cessione di prodotti agricoli nell'ipotesi di un mutamento di circostanze dovuto a cause di forza maggiore. In particolare, appare ragionevole supporre che la disciplina in esame miri all'introduzione di un obbligo di rinegoziazione<sup>33</sup> in ca-

<sup>30</sup> Cfr. art. 5, lett. c, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198: «Sono [...] vietate le seguenti pratiche commerciali: [...] l'omissione, nella stipula di un contratto che abbia ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e alimentari, di anche una delle condizioni richieste dall'art. 168, paragrafo 4 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013».

<sup>31</sup> Viene rilevato in dottrina che il diritto europeo, per la prima volta, interviene direttamente sulla conformazione del contratto di cessione dei prodotti agroalimentari, nell'ottica di un progressivo rafforzamento del ruolo dei privati nel governo della filiera. Così I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, p. 240.

<sup>32</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile. La responsabilità*, vol. V, Milano, 2012, p. 662 compara la forza maggiore al caso fortuito evidenziando l'aspetto della irresistibilità nel primo caso e quello della imprevedibilità nella seconda fattispecie. Tuttavia, nonostante le differenze nella connotazione, l'Autore ritiene che non vi siano differenze di significato in quanto entrambe le ipotesi si configurano quali eventi inevitabili alla stregua della diligenza dovuta.

<sup>33</sup> S'impone, in questa sede, una distinzione tra l'istituto in esame e quello della ripetizione del negozio giuridico. N. IRTI, *La ripetizione del negozio giuridico*, Milano, 1970, pp. 43 ss., qualifica la ripetizione del negozio giuridico come un fenomeno di iterazione della volontà delle parti, le quali non mirano a modificare il contenuto del

po all'imprenditore agricolo e alle altre imprese della filiera al fine di adeguare<sup>34</sup> il contratto frustrato. Difatti, la caducazione del vincolo metterebbe il produttore, già svantaggiato dal verificarsi della sopravvenienza, nella difficile condizione di trovare in tempi rapidi un diverso interlocutore a cui cedere i propri prodotti, onde evitarne il deperimento<sup>35</sup>.

Acclarata l'esigenza di conservare il contenuto dell'accordo, l'Unione europea ha tuttavia lasciato agli Stati membri la facoltà di rendere obbligatorie le previsioni in ordine alla forma e al contenuto dei contratti di cessione dei prodotti agricoli.

negozio, bensì a confermarlo o a trasferirlo in una nuova veste formale, mantenendo un rapporto di identità sostanziale tra le dichiarazioni.

Diversamente, la rinegoziazione si pone come attività negoziale a contenuto modificativo, volta ad emendare il regolamento contrattuale per adeguarlo a sopravvenienze che ne abbiano alterato l'equilibrio.

Tale distinzione appare, tuttavia, sfumata nei casi in cui le parti, pur senza procedere a una riformulazione complessiva del regolamento di interessi, intervengano su di esso mediante dichiarazioni ulteriori, alternative o sostitutive, destinate ad aggiungere nuove clausole ovvero a espungere o sostituire pattuizioni non più coerenti con l'assetto di interessi inizialmente concordato.

A tal proposito, l'Autore ritiene che la ripetizione comporti un rapporto di equivalenza tra il primo e il secondo negozio, con la conseguenza che l'effetto giuridico dell'uno sia identico all'effetto giuridico dell'altro. Si deduce, quindi, che se le parti non mutano il contenuto originario ma si limitano ad aggiungere una clausola ulteriore si ha ripetizione del primo negozio; al contrario, invece, le dichiarazioni modificative ed estintive alterano per loro indole il contenuto del primo negozio, facendo venir meno il requisito della identità di contenuto richiesto per l'operatività della ripetizione del negozio.

<sup>34</sup> Al solo scopo chiarificatore, si rileva che l'adeguamento e la rinegoziazione operano su piani concettuali diversi. In particolare, l'adeguamento rappresenta l'esito di un'operazione di modificazione dell'originario accordo contrattuale ed è connotato dall'attributo della proporzionalità: in altre parole, mira a conformare l'accordo al concreto assetto d'interessi delle parti. La rinegoziazione, invece, presenta valore strumentale rispetto all'adeguamento, in quanto è soltanto uno tra gli istituti che permette di conseguire l'adeguamento del contratto. In particolare, la rinegoziazione è l'attività delle parti che ridiscutono il contenuto dei patti con cui si sono vincolati con un precedente accordo. Cfr. G. SICCHIERO, *La rinegoziazione*, cit., p. 775.

<sup>35</sup> Cfr. M. MAURO, *Contratti della filiera agroalimentare: squilibrio ed effettività dei rimedi*, in *Persona e mercato*, n. 1, 2016, p. 29.

Orbene, deve osservarsi che l'ordinamento italiano non contempla una disciplina di carattere generale in relazione all'adeguamento dei contratti turbati da eventi sopravvenuti non prevedibili dai paciscenti al momento della conclusione dell'accordo<sup>36</sup>. Difatti, il Codice civile ha espressamente sancito la vincolatività del contratto concluso tra le parti<sup>37</sup> e ha dettato una disciplina – prevalentemente<sup>38</sup> di natura caducatoria – in ordine alle cosiddette “sopravvenienze tipiche”, riconducibili alle ipotesi dell'impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità sopravvenuta.

In particolare, nell'ambito dell'eccessiva onerosità sopravvenuta nei contratti a prestazioni corrispettive, l'art. 1467 comma 1, c.c. accorda alla parte colpita dalla intervenuta sopravvenienza la facoltà di chieder-

<sup>36</sup> È opportuno precisare che in materia di diritto dei contratti operano due principi che si collocano in un rapporto di dicotomia: da una parte, il principio di matrice oggettiva *rebus sic stantibus* che mette al centro l'equilibrio contrattuale ed è espressione del «principio della rilevanza della sopravvenienza rispetto all'obbligo di adempiere il contratto». Così P. GALLO, *Eccessiva onerosità sopravvenuta e presupposizione*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Torino, 2019, p. 5. Dall'altra parte, il principio *pacta sunt servanda*, di impronta soggettivistica, tiene conto principalmente della volontà delle parti. Sul punto, cfr. G. OSTI, *Appunti per una teoria della sopravvenienza. La cosiddetta clausola «rebus sic stantibus» nel diritto contrattuale odierno*, in *Riv. dir. civ.*, 1913, pp. 471 ss.

<sup>37</sup> Art. 1372 c.c.: «Il contratto ha forza di legge tra le parti. Non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge».

<sup>38</sup> Il nostro ordinamento giuridico non contempla esclusivamente rimedi caducatori del vincolo contrattuale. Come osservato da L. AMBROSINI, *L'interesse creditorio nell'emergenza Covid tra rimedi estintivi e tensione conservativa*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 4, 2021, p. 1369: «Il nostro sistema giuridico [...] appare ricco di rimedi “manutentivi”. Con riferimento alla disciplina generale del contratto, vengono citate le ipotesi di rettifica del contenuto negoziale previste in caso di errore (art. 1432 c.c.) o di rescissione (art. 1450 c.c.) ma, a ben vedere, anche in tali casi la conservazione del negozio – con equa modifica del suo contenuto – è una scelta della sola parte contro cui vengono proposte le azioni di annullamento o rescissione. Nella regolamentazione dei contratti tipici sono altresì numerose le fattispecie che rispondono all'esigenza di adeguare/modificare il contratto per consentire la sua conservazione: fra queste assume rilevanza peculiare l'art. 1664 c.c. dettato in tema di appalto, che consente sia all'appaltatore che al committente di chiedere la revisione del prezzo se, a causa di circostanze imprevedibili, si siano verificati aumenti o diminuzioni dei costi della manodopera o dei materiali, purché superiori ad un decimo».

re la risoluzione del contratto, fatta salva la facoltà dell'altro contraente di offrire la *reductio ad equitatem* delle condizioni contrattuali<sup>39</sup> per evitare la risoluzione richiesta. In altre parole, l'ordinamento riconosce alla sola parte avvantaggiata dall'evento sopravvenuto – che peraltro è il contraente che, in teoria, avrebbe un minore interesse al riequilibrio del contratto – la possibilità di offrire quanto sufficiente a riportare lo squilibrio entro i limiti dell'alea normale del contratto, al fine di evitare la caducazione richiesta dall'altra parte.

Tuttavia, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la dottrina, sulla scorta di una interpretazione evolutiva dell'art. 1467 c.c., si è interrogata sulla possibilità di teorizzare un vero e proprio obbligo di rinegoziazione che consenta anche alla parte gravata dalla sopravvenienza di chiedere la conservazione del vincolo (e non solo la caducazione)<sup>40</sup>. In tale prospettiva, la parte che intende evitare la risoluzione del contratto potrà chiederne la revisione e l'altro contraente, destinatario dell'offerta di riconduzione ad equità dell'accordo, dovrebbe essere obbligato ad accettare l'apertura della rinegoziazione. Di conseguenza, il principio di buona fede<sup>41</sup> nell'esecuzione del contratto – sancito dall'art. 1375 c.c. e interpretato alla luce del dovere di solidarietà pre-

<sup>39</sup> Nella relazione al Codice civile è stato esplicitamente dichiarato che l'art. 1467 c.c. ha introdotto nell'ordinamento «in modo espresso e in via generale il principio dell'implicita soggezione dei contratti con prestazioni corrispettive alla clausola *rebus sic stantibus*. [...] Deve essere invece considerata anche la quotidiana possibilità, di avvenimenti straordinari ed imprevedibili che vengano a turbare profondamente l'equilibrio contrattuale, pur non avendo una portata generale tale da incidere sulla vita della Nazione».

<sup>40</sup> Taluni, in dottrina, hanno ritenuto che l'adozione di rimedi conservativi rispondenti al principio *rebus sic stantibus* non sembrano vulnerare il principio *pacta sunt servanda* perché agiscono per rimuovere o riequilibrare un assetto di interessi diverso da quello che le parti hanno consacrato nell'accordo contrattuale. Così, T. GALLETTO, *Clausola rebus sic stantibus*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1988, p. 3.

<sup>41</sup> F. GAMBINO, *Problemi del rinegoziare*, Milano, 2004, pp. 83 ss. In senso contrario, l'impossibilità di fondare l'obbligo di rinegoziazione sulla clausola generale della buona fede è stata esplicitamente affermata da A. GENTILI, *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contr. impr.*, n. 2, 2003, p. 710 secondo il quale «se non è trasferito da clausole apposte al patto [...] il rischio deve restare a carico della parte su cui incide, come espressione dell'originario calcolo di convenienza».

visto dall'art. 2 Cost. – diventa la fonte di un diritto-dovere in capo ai paciscenti di rinegoziare il contenuto dei patti a cui si erano precedentemente vincolati.

Tale prospettiva ha dato vita ad un filone dottrinale che ha individuato nell'obbligo di rinegoziazione lo strumento per revisionare anche quei contratti turbati da sopravvenienze che non trovano disciplina nel Codice civile (cd. sopravvenienze atipiche<sup>42</sup>). La giustizia contrattuale, in quest'ottica, non si esaurisce in una valutazione statica dell'equilibrio originario, ma richiede una costante tensione verso la sostenibilità del rapporto, intesa come capacità del contratto di resistere alle sopravvenienze e di ritornare a uno stato di equilibrio in seguito ad un evento perturbante<sup>43</sup>.

La ricerca di uno strumento generale che consenta la rinegoziazione dei contratti frustrati deve sicuramente tener conto dei modelli di *soft law* proposti dalle organizzazioni internazionali, quali i Principi UNIDROIT dei contratti commerciali internazionali (UPICC), i *Principles of European Contract Law* (PECL) e il *Draft Common Frame of Reference* (DCFR)<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> La distinzione tra sopravvenienze tipiche e atipiche è stata pensata da R. SACCO, *Le sopravvenienze atipiche*, in R. SACCO, G. DE NOVA (a cura di), *Il contratto*, IV ed., Torino, 2016, pp. 1708 ss.

<sup>43</sup> Così M. PENNASILICO, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 436 ss.

<sup>44</sup> Sul piano della sopravvenienza, è comune a tutti i testi che l'evento sopravvenuto si deve manifestare (PECL e DCFR) ovvero essere scoperto (UPICC) in un momento successivo alla conclusione del contratto e che il debitore né avrebbe potuto prevederlo né deve averne assunto espressamente il rischio. Il DCFR, a quanto appena enunciato, aggiunge il profilo dell'ingiustizia manifesta derivante dall'esecuzione del contratto secondo i termini originari.

Sotto il profilo dei rimedi applicabili, si osserva che tutti i testi lasciano l'attivazione del meccanismo rimediale all'iniziativa del debitore della prestazione gravata dalla sopravvenienza, senza assegnare un termine perentorio per la richiesta di rinegoziazione, che deve però avvenire entro un periodo di tempo ragionevole.

Il progetto dell'UNIDROIT prevede il dovere del debitore della prestazione colpita dalla sopravvenienza di indicare i motivi a fondamento della richiesta di rinegoziazione; inoltre, tale richiesta non giustifica la mancata esecuzione della prestazione.

L'intervento del giudice è legittimato nel caso di mancato raggiungimento di un accordo tra le parti. Il giudice, secondo equità (DCFR) e ragionevolezza (UPICC), può sciogliere il contratto, dettando termini e condizioni dello scioglimento (PECL,

I testi di diritto internazionale ed europeo dei contratti hanno costituito un modello di riferimento per il legislatore nazionale per l'elaborazione di un obbligo di rinegoziazione. Difatti, nell'ambito di un progetto di riforma del Codice civile, rimasto tuttavia incompiuto, il d.d.l. Senato n. 1151/2019 si era proposto l'obiettivo di integrare l'attuale disciplina codicistica dell'eccessiva onerosità sopravvenuta, nel senso di esplicitare la rinegoziazione, l'adeguamento giudiziale e, solo da ultimo, la risoluzione del contratto a seguito di eventi eccezionali ed imprevedibili<sup>45</sup>.

A ciò deve aggiungersi la crisi pandemica che ha inevitabilmente determinato gravi ripercussioni economiche e giuridiche su innumerevoli rapporti negoziali. In tale contesto, in una Relazione tematica dedicata al diritto emergenziale, la Corte di Cassazione è intervenuta sulla questione relativa alla gestione delle sopravvenienze originatesi dall'emergenza sanitaria che hanno turbato l'originario equilibrio contrattuale. La Suprema Corte, valorizzando i canoni di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto (artt. 1175 e 1375 c.c.), è giunta alla conclusione che la rinegoziazione a fronte di sopravvenien-

DCFR, UPICC) ovvero modificarlo al fine di riequilibrarlo secondo giustizia ed equità (PECL e DCFR).

Infine, i PECL prevedono l'ulteriore potere del giudice di condannare al risarcimento del danno la parte che abbia rifiutato o interrotto la rinegoziazione violando il dovere di buona fede e correttezza.

<sup>45</sup> L'art. 1 comma 1, lett. i), d.d.l. S. n. 1151 del 2019 prevedeva di inserire all'interno del Codice civile «il diritto delle parti di contratti divenuti eccessivamente onerosi per cause eccezionali e imprevedibili di pretendere la loro rinegoziazione secondo buona fede o, in caso di mancato accordo, di chiedere in giudizio l'adeguamento delle condizioni contrattuali in modo che sia ripristinata la proporzione tra le prestazioni originariamente convenuta dalle parti».

Alcune voci in dottrina hanno mosso critiche sulla formulazione della norma. In particolare, il riferimento ai requisiti di eccezionalità e imprevedibilità – già previsti dalla disciplina in materia di eccessiva onerosità sopravvenuta – avrebbe condotto al rischio di restringere significativamente l'ambito di applicabilità del rimedio. Secondo tale dottrina, le ipotesi più significative di rinegoziazione del contratto si verificerebbero quando l'eccessiva onerosità, pur non essendo stata originariamente prevista dalle parti, era da esse astrattamente prevedibile. Cfr. P. SIRENA, *Eccessiva onerosità sopravvenuta e rinegoziazione del contratto: verso una riforma del codice civile?*, in *Jus civile*, n. 1, 2020.

ze che alterano il rapporto di scambio originariamente concordato nel contratto diventa un “passaggio obbligato” per preservare l’equilibrio economico del contratto. Tuttavia, la Corte di Cassazione, pur assumendo – nel contesto pandemico – una posizione sicuramente di significativa apertura, non è riuscita a disancorarsi dalla rigida applicazione del principio di intangibilità del vincolo contrattuale.

#### 4. Conclusioni

La sopravvenienza pandemica ha incrinato l’assolutizzazione del principio della vincolatività del contratto, suggerendo un contemperamento con il principio di maggiore elasticità del *rebus sic stantibus*<sup>46</sup>. Tuttavia, la timida apertura del legislatore emergenziale nei confronti di strumenti manutentivi di un contratto frustrato non si è ancora tradotta in una disciplina generale di natura conservativa per il governo delle sopravvenienze.

<sup>46</sup> La situazione di emergenza ha reso necessaria l’adozione di una legislazione eccezionale. Interessante, a tal fine, è la disciplina contenuta nell’art. 6-novies d.l. n. 41/2021 (anche noto come decreto “Sostegni”): si tratta della norma dedicata alla “ricontrattazione” del canone per le locazioni commerciali, che è stata anche oggetto anche di una successiva riformulazione.

In coerente continuità, si colloca la disciplina contenuta nel d.l. n. 118/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 147/2021, che ha introdotto l’istituto della composizione negoziata della crisi d’impresa. In particolare, l’art. 10 comma 2 stabilisce che il soggetto esperto di cui all’art. 12 d.lgs. n. 14/2019, «può invitare le parti a rideterminare, secondo buona fede, il contenuto dei contratti ad esecuzione continuata o periodica ovvero ad esecuzione differita se la prestazione è divenuta eccessivamente onerosa per effetto della pandemia da SARS-CoV-2. In mancanza di accordo, su domanda dell’imprenditore, il tribunale, acquisito il parere dell’esperto e tenuto conto delle ragioni dell’altro contraente, può rideterminare equamente le condizioni del contratto, per il periodo strettamente necessario e come misura indispensabile ad assicurare la continuità aziendale. Se accoglie la domanda, il tribunale assicura l’equilibrio tra le prestazioni anche stabilendo la corresponsione di un indennizzo».

Tuttavia, la legislazione emergenziale in ordine alla rinegoziazione prende in esame quale possibile sopravvenienza soltanto la pandemia da COVID-19 e non può, quindi, considerarsi un prototipo utilizzabile per una regolamentazione generale dell’istituto in questione.

L'attuale ordine globalizzato, unitamente al complesso scenario economico e geopolitico che si sta delineando, rende ormai urgente – e non ulteriormente procrastinabile – la necessità di assicurare una protezione effettiva a quanti sono divenuti debitori inadempienti «non per scelta, men che meno per colpa, ma in virtù di una coazione impostagli»<sup>47</sup>. La tutela assume carattere prioritario nei casi in cui la parte pregiudicata dall'evento sopravvenuto sia già di per sé un soggetto “vulnerabile”, come nel caso del produttore agricolo nei rapporti all'interno della filiera agroalimentare.

La previsione di un obbligo di rinegoziazione consente, dunque, di governare l'impatto delle sopravvenienze, disancorandosi dalla rigida alternativa tra adempimento e risoluzione del vincolo.

Com'è noto, l'esperienza delle codificazioni internazionali offre consolidati modelli di gestione delle sopravvenienze volte a salvaguardare il rapporto contrattuale perturbato. Un esempio è rappresentato dalle clausole di *hardship*<sup>48</sup> che operano in presenza di circostanze sopravvenute estranee al controllo delle parti che, anche se non rendono impossibile la prestazione dovuta, alterano in modo significativo l'equilibrio contrattuale<sup>49</sup>. Esse si fondano su una concezione dinamica

<sup>47</sup> Corte di Cassazione, *Relazione dell'ufficio del massimario e del ruolo*, 8 luglio 2020, n. 56.

<sup>48</sup> I principi UNIDROIT dedicano gli artt. 6.2.1 - 6.2.3 al fenomeno dell'*hardship*. In particolare, l'art. 6.2.2 definisce l'*hardship* come il verificarsi di eventi che alterano l'equilibrio contrattuale «o per l'accrescimento del costo della prestazione di una delle parti ovvero allo svilimento del valore di quella attesa e a) gli eventi si verificano, o divengono noti alla parte svantaggiata, successivamente alla conclusione del contratto; b) gli eventi non potevano essere ragionevolmente presi in considerazione dalla parte svantaggiata al momento della conclusione del contratto; c) gli eventi sono estranei alla sfera di controllo della parte svantaggiata; e d) il rischio di tali eventi non era stato assunto dalla parte svantaggiata».

Sulla disciplina delle clausole di *hardship* e sulla loro integrazione nel sistema nazionale, si vedano: A. FRIGNANI, *Hardship Clause*, in *Dig. comm.*, Milano, 2018; M. TRIMARCHI, *Complessità e integrazione delle fonti nel diritto privato in trasformazione*, in *Jus Civile*, n. 6, 2017. Sul contenuto di tali clausole, si veda A. DE DOMENICO, *I rimedi alle sopravvenienze: tra clausole di hardship e forza maggiore*, in *I Contratti*, n. 5, 2025, p. 554.

<sup>49</sup> Diversa è la logica sottesa alle clausole di forza maggiore che assolvono ad una funzione differente rispetto alle clausole di *hardship*: le clausole di forza maggiore, in-

del contratto in virtù della quale la stabilità del rapporto è affidata alla capacità del regolamento negoziale di adattarsi al mutamento delle circostanze, mediante l'attivazione di obblighi di rinegoziazione.

Sebbene tali clausole trovino applicazione prevalentemente nell'ambito dei contratti internazionali di durata, nulla osta al loro impiego nel diritto interno, specialmente nei casi in cui il contratto valorizzi l'aspetto relazionale e la cooperazione tra le parti<sup>50</sup>.

Tale prospettiva acquista una rinnovata centralità soprattutto se considerata alla luce delle trasformazioni che stanno incidendo sull'assetto economico dei rapporti contrattuali. Difatti, gli eventi climatici estremi, le crisi energetiche e l'esponenziale incremento dei costi di produzione non appaiono più immediatamente riconducibili alla categoria dell'eccezionalità in senso proprio e ben potrebbero essere letti quali fattori strutturali di rischio potenzialmente in grado di alterare l'equilibrio tra le prestazioni. In tale contesto, l'utilità delle clausole di *hardship* risiede nella loro idoneità ad operare anche in presenza di eventi noti sotto il profilo dell'*an*, ma incerti in relazione al *quantum* e alle concrete modalità di incidenza sul sinallagma contrattuale.

Ciò assume particolare rilievo nei contratti nella filiera agroalimentare in cui la scelta di uno strumento pattizio per la gestione del rischio potrebbe efficacemente garantire la conservazione del vincolo ed offrire, pertanto, una protezione concreta al produttore.

Tuttavia, risulta doveroso precisare che, in via di prassi, i rischi derivanti dalle oscillazioni dei prezzi vengono concretamente gestiti mediante l'inserimento nei contratti di cessione dei prodotti agricoli di clausole di ripartizione del valore, così come definite dall'articolo 172-*bis* del regolamento UE 1308/2013<sup>51</sup>. Tuttavia, una ripartizione equili-

fatti, presuppongono il verificarsi di un evento imprevedibile e irresistibile, idoneo a impedire l'adempimento della prestazione secondo un criterio di oggettiva praticabilità e sono, pertanto, orientate non al riequilibrio del rapporto (come avviene per le clausole di *hardship*), bensì all'esonero da responsabilità ovvero alla sospensione o cessazione del rapporto obbligatorio.

<sup>50</sup> A. DE DOMENICO, *I rimedi alle sopravvenienze*, cit., pp. 554 ss.

<sup>51</sup> L'art. 172-*bis* del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce che «[...] gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, possono convenire con gli operatori posti a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripar-

brata del valore – comprendente utili e perdite – lungo la filiera può aversi soltanto tra soggetti che si presumono essere in posizione di parità<sup>52</sup>. Ne consegue che nel rapporto fisiologicamente squilibrato tra il produttore agricolo e la grande impresa il meccanismo di gestione del rischio sotteso alla ripartizione del valore non si rivela adeguato a proteggere gli interessi dell'impresa agricola.

D'altro canto, quand'anche i contraenti si accordassero per inserire una specifica clausola di rinegoziazione nel contratto di cessione dei prodotti agricoli, l'assenza di una disciplina interna in materia di adeguamento dei contratti potrebbe dar luogo ad alcune criticità in ordine all'efficacia di questa clausola convenzionalmente stabilita<sup>53</sup>.

In primo luogo, l'impresa potrebbe sollevare contestazioni in ordine alla sussistenza in concreto della sopravvenienza che ha colpito l'imprenditore agricolo. A ciò si aggiunge l'incertezza in ordine al contenuto dell'obbligo di rinegoziare<sup>54</sup> che, pur vincolando le parti ad av-

tizzazione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime».

<sup>52</sup> Così I. CANFORA, *Rapporti tra imprese*, cit., p. 11. L'Autrice aggiunge che la previsione di clausole di ripartizione del valore è relativamente efficace rispetto all'obiettivo di protezione dei soggetti deboli della filiera in quanto una siffatta clausola «collega la quantificazione del prezzo di cessione non già alle caratteristiche della fornitura e il valore della merce, quanto piuttosto alla considerazione, come correttivo del prezzo, delle oscillazioni di mercato, che dipendono da fattori che sfuggono al controllo dei produttori agricoli».

<sup>53</sup> Cfr. M. MAURO, *Contratti della filiera agroalimentare*, cit., p. 29.

<sup>54</sup> In dottrina si è discusso ampiamente in ordine alla natura dell'obbligo di rinegoziazione. Secondo un primo orientamento, esso deve qualificarsi alla stregua di un'obbligazione di mezzi, limitandosi ad instaurare una trattativa finalizzata alla rinegoziazione. In questa direzione si esprime, tra gli altri, R. SACCO, *I rimedi per le sopravvenienze*, in R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, cit., pp. 1711 ss. Di contrario avviso sono, invece, coloro che ritengono che l'obbligo di rinegoziazione debba consistere nella conclusione di un nuovo accordo che modifichi quello precedente, configurandosi quindi come un'obbligazione di risultato. Si veda sul punto la lettura di F. GAMBINO, *Problemi del rinegoziare*, cit., pp. 8 ss. La posizione prevalente in dottrina aderisce, tuttavia, alla prima ricostruzione, ritenendo che le parti siano tenute, nel rispetto del principio di buona fede e correttezza, ad intraprendere le trattative, senza tuttavia l'obbligo di concludere un nuovo accordo.

È tuttavia doveroso precisare che la distinzione tra obbligazioni di mezzi ed obbligazioni di risultato, introdotta dalla dottrina francese, è stata osservata con scetticismo

viare una trattativa, non impone loro di giungere alla conclusione di un accordo, mettendo così a rischio la conservazione del rapporto originario. Infine, è opportuno rilevare l'assenza nell'ordinamento italiano di un effettivo sistema rimediale che operi nel caso di inadempimento dell'obbligo di rinegoziare, atteso che parte della dottrina ritiene che non possa essere consentito un indiscriminato intervento del giudice nell'economia del contratto. Il giudice, secondo tale indirizzo, non può sostituirsi ai paciscenti nella determinazione del contenuto dell'accordo modificativo, in quanto tale condotta configurerebbe un'illegittima lesione della sfera di autonomia negoziale che l'ordinamento attribuisce ai privati<sup>55</sup>.

Si può, dunque, concludere nella prospettiva di un auspicabile intervento di riforma che introduca nel nostro ordinamento una disciplina specifica e autonoma – svincolata dai rigidi limiti di operatività dell'eccessiva onerosità sopravvenuta – in relazione all'adeguamento dei contratti di durata (e, dunque, dei contratti conclusi nella filiera agroalimentare) frustrati a causa di una sopravvenienza. In particolare, sulla scia dei già ricordati modelli proposti dalle organizzazioni internazionali, si potrebbe giungere alla previsione di un obbligo rinegoziativo, con una precisa regolamentazione in ordine ai principi che lo informano, al suo contenuto e alla disciplina sanzionatoria nell'ipotesi di inadempimento di tale obbligo.

\*\*\*

### *Abstract*<sup>\*</sup>

*Ita*

Il contributo indaga il ripensamento del dogma *pacta sunt servanda* nei rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare, in cui l'insorgere di sopravve-

da parte della dottrina italiana. Così, C.M. BIANCA, *Diritto Civile. L'obbligazione*, vol. IV, Milano, 2019, pp. 73-74.

<sup>55</sup> G. SICCHIERO, *La rinegoziazione*, cit., p. 803.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

nienze, anche di natura ambientale e climatica, compromette ulteriormente il rapporto già fisiologicamente squilibrato tra il produttore agricolo e le altre imprese della filiera. Muovendo da un'esegesi critica del d.lgs. 198/2021, si evidenzia l'anacronismo dei rimedi meramente caducatori e si propone il superamento della rigida alternativa tra adempimento e risoluzione attraverso l'emersione di un obbligo di rinegoziazione finalizzato alla conservazione del rapporto.

*Parole chiave:* filiera agroalimentare, tutela del produttore agricolo, sopravvenienze, obbligo di rinegoziazione, d.lgs. 198/2021, buona fede, squilibrio contrattuale

*En*

The contribution investigates the reconsideration of the *pacta sunt servanda* dogma within the agri-food supply chain contracts, where the occurrence of supervening circumstances, including those of an environmental and climatic nature, further impairs a relationship already characterised by a structural imbalance between agricultural producers and the other undertakings operating within the supply chain. The article highlights the anachronistic nature of purely avoidance-based remedies and advocates moving beyond the rigid dichotomy between performance and termination through the emergence of a duty to renegotiate aimed at preserving the contractual relationship.

*Keywords:* Agrifood supply chain, agricultural producer, contractual contingencies, duty to renegotiate, legislative decree 198/2021, good faith, contractual imbalance

BREVI NOTE SUL DIRITTO AL CIBO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il problema del diritto al cibo come diritto inviolabile costituzionalmente riconosciuto. – 3. Il problema del diritto al cibo come limite alla libertà di iniziativa economica. – 3.1. *Segue*: la riforma costituzionale n. 1 del 2022. – 4. Il diritto al cibo come diritto alla salute. – 5. Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento sovranazionale. – 6. Le Regioni e la disciplina dell'alimentazione. – 6.1. *Segue*: il problema della disciplina del diritto al cibo nello Statuto della Regione Abruzzo. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il cibo, inteso nel senso di nutrimento, rappresenta – insieme all'acqua – il mezzo di sostentamento fondamentale per la sopravvivenza dell'uomo. Ma il cibo, nella (e per la) nostra società, è molto di più: esso si colloca al crocevia del rapporto tra società umane e risorse naturali<sup>1</sup>, tra politiche di consumo e di contrasto allo spreco alimentare, nonché tra le questioni riguardanti la tutela della salute e dell'ambiente, la protezione del suolo, l'agricoltura e la produzione energetica<sup>2</sup>.

Dal punto di vista giuridico, e secondo quanto ritiene la maggior parte della dottrina, il cibo può essere inquadrato in due categorie principali: il diritto al cibo come *food security* e il cibo come *food safe-*

<sup>1</sup> S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare. Una lettura olistica e comparata della food security*, Napoli, 2024, p. 11.

<sup>2</sup> Il diffondersi del fenomeno della sottrazione di terre a fini energetici, insieme all'aumento del fabbisogno alimentare, richiede nuovi strumenti che possano bilanciare le diverse esigenze di sicurezza alimentare, sicurezza energetica e consumo del suolo, come l'agrivoltaico che, installato nella maniera corretta, può portare ad un aumento della resa energetica, della produttività agricola e ad un risparmio idrico: v. a tal proposito O.M. PALLOTTA, *L'agrivoltaico nelle aree urbane e periurbane: disciplina, potenzialità, limiti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Milano-Udine, 2023, pp. 497 ss.

ty. Entrambe le nozioni possono essere ricondotte all'espressione "sicurezza alimentare", pur riferendosi questa a profili differenti<sup>3</sup>. Per essere più precisi, con la locuzione *food safety* si sottende l'insieme delle norme, delle pratiche e dei controlli che mettono in relazione l'alimentazione con la salute umana: l'obiettivo è far sì che – lungo tutta la filiera – gli alimenti siano igienicamente idonei, tracciabili e privi di rischi per la salute, attraverso la prevenzione e il monitoraggio dei rischi microbiologici per la salute e il controllo qualitativo degli alimenti<sup>4</sup>. Una definizione più concisa si ricava dall'art. 2, lett. c), del Regolamento (CE) n. 2073/2005, secondo il quale la *food safety* definisce «l'accettabilità di un prodotto o di una partita di prodotti alimentari, applicabile ai prodotti immessi sul mercato» e, dunque, la sicurezza igienica di un alimento<sup>5</sup>.

Per *food security* s'intende, invece, l'accesso per le generazioni presenti e future ad un quantitativo adeguato di cibo; e proprio quest'ultima definizione permette a larga parte della dottrina di considerare (e studiare) l'accesso al cibo come oggetto di diritti e di doveri e, pertanto, di configurarlo quale diritto sociale<sup>6</sup>.

Altre definizioni di *food security* finiscono, invece, per unire entrambe le dimensioni della sicurezza alimentare, come accade, per esempio, nell'ambito della FAO<sup>7</sup>, ove la sicurezza alimentare è intesa

<sup>3</sup> S. PITTO, *Diritto al cibo (food security)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII agg., Torino, 2021.

<sup>4</sup> F. AVERSANO, *Hygiene package and safety controls*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS, *European and Global Food Law*, Padova, 2025, pp. 728 ss.

<sup>5</sup> M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Torino, 2023, p. 16. Altra dottrina ritiene che la *food safety* possa essere collegata al tema della leale concorrenza tra operatori, sul punto v. F. AVERSANO, *Concorrenza, sicurezza e Food Law per una disciplina della diversità*, Napoli, 2018, p. 16.

<sup>6</sup> M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*, Torino, 2018, pp. 13-15; S. PITTO, *Diritto al cibo*, cit., pp. 112 s.

<sup>7</sup> L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura definisce come *food security* la condizione in cui «*all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security*» (la definizione è riportata in nota nella *Declaration of the World Summit on Food Security* del 2009).

quale concetto “stratificato”: da un lato, i profili riconducibili alla *security* in senso stretto (disponibilità quantitativa di alimenti, accesso fisico, sociale ed economico agli stessi, continuità nel tempo di tali condizioni), dall’altro, quelli che si avvicinano alla già esaminata *safety*, con riferimento al cibo “salubre”. E proprio in questa direzione si muove la riflessione della dottrina, che considera ormai la *food security* non solo dal punto di vista quantitativo, e cioè come garanzia di un’alimentazione sufficiente, ma anche sotto il profilo qualitativo, ossia ritenendo che l’adeguatezza dell’alimentazione costituisca un elemento intrinseco della sicurezza alimentare<sup>8</sup>.

## 2. Il problema del diritto al cibo come diritto inviolabile costituzionalmente riconosciuto

Benché la Carta costituzionale faccia riferimento alla “alimentazione” – ma non al cibo – soltanto all’art. 117, terzo comma, in relazione alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, la dottrina si è chiesta se fosse ricavabile dalla Costituzione un qualsivoglia fondamento per il diritto al cibo. In tal senso, il problema sarebbe quello di comprendere se il diritto al cibo sia riconducibile anzitutto entro l’art. 2 Cost., inteso quale clausola a fattispecie aperta, in modo da garantire «una tutela costituzionale anche a diritti non specificamente riconosciuti da norme costituzionali»<sup>9</sup>. Così, taluni hanno potuto sostenere che il diritto al cibo acquisirebbe il rango di diritto inviolabile dell’uomo<sup>10</sup>, sebbene la tesi dia per dimostrato ciò che attenderebbe di essere ancora provato, e cioè che l’art. 2 Cost. possieda effettivamente l’attitudine a ricomprendere finanche diritti non espressamente disciplinati dalla Costituzione<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., p. 18.

<sup>9</sup> Così, in senso critico, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed. riv. accr., Padova, 1990, p. 4.

<sup>10</sup> In tal senso v. T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all’Italia*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, n. 18, 2022, pp. 50 s.

<sup>11</sup> Come sostiene L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali. Riflessioni introduttive*, in ID. (a

La questione, come si vede, attiene, per un verso, alla possibilità che l'elenco dei diritti previsto dalla Costituzione sia passibile di essere completato da diritti ulteriori e, per altro verso, alla eventualità che lo "schema aperto" sotteso all'art. 2 Cost. si concreti, alternativamente, in un rinvio ai diritti "naturali" dell'uomo (fondamento giusnaturalistico)<sup>12</sup>, ai valori emergenti in seno alla società civile (fondamento evolutivo)<sup>13</sup> e a quelli veicolati dalle carte e dalle dichiarazioni internazionali sui diritti (fondamento positivo). Oltre a ciò, alcuni studiosi ritengono che resti comunque insoluto il problema della sede di emersione dei diritti, non essendo chiaro se all'individuazione degli stessi debba provvedervi il giudice comune, il giudice delle leggi oppure il legislatore. Questo interrogativo resta affacciato anche dalla dottrina più recente, la quale sottolinea come l'elenco dei diritti inviolabili possa essere accresciuto attraverso un'interpretazione estensiva (*recte*: sistematica) condotta dal giudice costituzionale<sup>14</sup>: a partire, invero, da previsioni già esistenti. Si tratta, a ben vedere, di un problema non propriamente coincidente con quello affrontato dalla dottrina più risalente, giacché, in questo caso, l'individuazione di diritti ulteriori prescinderebbe (e nei fatti vi prescinde) dalla *vexata quaestio* relativa all'art. 2 Cost., essendo essa conseguenza della elasticità che caratterizza *naturaliter* le disposizioni costituzionali<sup>15</sup>.

cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, Milano, 2022, p. 16.

<sup>12</sup> Nonostante in Assemblea costituente si sia discusso di un fondamento giusnaturalistico dei diritti, oggi può considerarsi assodato il loro fondamento positivo. Per una ricostruzione dei diritti di libertà v. P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018.

<sup>13</sup> In tal senso A. BARBERA, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna, 1975; ID., "Nuovi diritti": *attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, pp. 19 ss.

<sup>14</sup> Si parla, per quanto riguarda altri ordinamenti, della possibilità di istituire tribunali *ad hoc*: v. G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, n. 58, 2023, p. 800.

<sup>15</sup> La stessa Corte costituzionale si è trovata a fare un uso ambiguo dell'art. 2 Cost.: da una parte l'ha utilizzato come strumento per estendere i diritti al di là di quelli previsti dalla Costituzione (sent. n. 225/1974), dall'altra ha affermato che l'art. 2 «nel riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo deve essere ricollegato alle norme costituziona-

Quel che c'è di vero è che il problema dell'esistenza di un fondamento costituzionale del diritto al cibo non trova una risposta soddisfacente attraverso il ricorso alla clausola di cui all'art. 2 Cost. Al netto della discussione relativa alla qualificazione della loro inviolabilità<sup>16</sup>, deve infatti concludersi che i diritti aventi rango costituzionale sono solo quelli espressamente contemplati dal testo della Costituzione<sup>17</sup> o anche quelli che – come il diritto all'obiezione di coscienza, il diritto di rettifica, la libertà di informazione, e così via – fossero ai primi già riconducibili o, infine, quelli ricavabili *ex novo* ricorrendo a una interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali (sui diritti)<sup>18</sup>:

li concernenti singoli diritti e garanzie fondamentali, quanto meno nel senso che non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti» (sent. n. 98/1979), cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 603. A riprova del fatto che l'elenco non possa considerarsi aperto c'è da sottolineare che la stessa Corte, pur quando ha riconosciuto l'esistenza di un "nuovo diritto" a partire dall'art. 2 Cost., l'ha fatto come argomentazione aggiuntiva ad un bilanciamento degli interessi: v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, p. 552.

<sup>16</sup> Sulla nozione di inviolabilità del diritto si rimanda a P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972.

<sup>17</sup> L'art. 2 Cost., infatti, riconosce e garantisce i diritti inviolabili: il riconoscimento è relativo ai diritti previsti nella parte prima della Costituzione mentre la garanzia è demandata al legislatore ordinario. Non è pertanto chiaro il senso di ricondurre sotto la "garanzia" dell'art. 2 Cost. una situazione giuridica soggettiva disciplinata dal legislatore ordinario (o prevista dall'ordinamento europeo o da un trattato internazionale ratificato), dal momento che i diritti inviolabili sono sì riconosciuti dalla Costituzione, ma per essi non è prevista una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella assicurata agli altri diritti previsti dalla legge, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., p. 6. Sul verbo "riconosce" nell'accezione di cui all'art. 2 Cost. v. almeno A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 30; sul termine "garantisce" v. E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2024, p. 101.

<sup>18</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., pp. 4 ss.; in tal senso anche P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 52 s., che afferma come non sia dimostrabile che «l'art. 2 abbia inteso legittimare un elenco «aperto» delle libertà garantite in costituzione» e, anzi, ritiene lo stesso articolo «matrice e garante dei diritti di libertà, non fonte di altri diritti, al di là di quelli contenuti in costituzione». Peraltro, vi è chi – ragionando per assurdo – dimostra la persistenza in Costituzione di diritti espressamente previsti anche qualora l'articolo che li disciplina venisse abrogato, come nel caso della libertà sindacale prevista dall'art. 39 Cost., che continuerebbe

problemi, questi, da affrontare tutti in sede di interpretazione della Costituzione e che sono estranei a quello dell'arricchimento del catalogo dei diritti, che può darsi solo attraverso l'esercizio della funzione di revisione costituzionale<sup>19</sup>. D'altra parte, secondo quanto ritiene una autorevole dottrina, un arricchimento del catalogo per il tramite dell'art. 2 Cost. finirebbe per «pregiudicare il contenuto normativo delle disposizioni costituzionali concernenti diritti» (già tutelati) e anche per «disincentivare l'integrazione del catalogo costituzionale dei diritti mediante il procedimento *ex art. 138 Cost.*»<sup>20</sup>. A ben vedere, un rimedio siffatto sarebbe da escludere proprio in ragione dell'articolo 138 Cost. e del carattere rigido della Costituzione: diversamente, dovrebbe, infatti, ammettersi che la clausola dell'art. 2 Cost. si configuri come una norma – per così dire – sulla produzione dei diritti ovvero di revisione costituzionale ulteriore (e tacita) rispetto a quella recata dall'art. 138 Cost.

### 3. *Il problema del diritto al cibo come limite alla libertà di iniziativa economica*

Parte della dottrina si è interrogata sulla possibilità di qualificare il cibo – *rectius*: la sicurezza alimentare – quale limite alla libertà di ini-

ad essere garantita in forza dell'art. 18, il quale prevede la libertà di associazione, v. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili*, cit., pp. 176 ss.

<sup>19</sup> R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, p. 355.

<sup>20</sup> A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 44. Peraltro, il riconoscimento di nuovi diritti tramite la clausola dell'art. 2 Cost. rischierebbe di aprire una «falla» nella Costituzione formale, finendo per riconoscere una protezione costituzionale anche alle esigenze che si trovano nella Costituzione materiale o nelle forze politiche, sociali e culturali che la determinano: cfr. L. PIROZZI, *L'art. 2 della Costituzione e i diritti inviolabili*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli, 2023, p. 12; v. anche S. MANGIAMELI, *Nuovi diritti*, in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, pp. 90 s., il quale ritiene che i diritti individuati tramite l'art. 2 abbiano sempre bisogno dell'intermediazione del legislatore ordinario e debbano essere sempre enucleati con attenzione per evitare «insanabili antinomie con altre norme costituzionali».

ziativa economica del privato<sup>21</sup>. La tesi, affacciata anche più di recente, ricomprende entro l'utilità sociale la garanzia della non lesione di un'alimentazione adeguata<sup>22</sup>. Come si vede, si tratterebbe di un modo surrettizio per affermare comunque, seppure indirettamente, l'esistenza di un diritto al cibo. In che modo, però, possa essere dedotto un diritto muovendo da un limite non appare chiaro.

L'*utilità sociale* di cui all'art. 41 Cost. è certamente considerata quale clausola generale<sup>23</sup>, che, purtuttavia, non consente al legislatore di regolarne i confini a piacimento e di ricondurvi qualsivoglia contenuto<sup>24</sup>. Essa non è – per riprendere una espressione utilizzata da Livio Paladin ad altri fini – una «pagina bianca»<sup>25</sup>: dimodoché socialmente utile sarebbe solo ciò che corrispondesse al processo trasformativo impresso dall'art. 3, secondo comma, Cost., come non si è mancato di osservare di recente<sup>26</sup>. Resta il fatto che in questo caso, come in quelli che si analizzeranno di seguito, si è pur sempre in presenza di un diritto di libertà che, pur avendo un indubbio rilievo sociale, non può essere funzionalizzato (e cioè considerato legittimo solo a patto che attraverso il diritto si persegua l'utilità sociale).

Per questa ed altre ragioni neppure possono accogliersi quelle tesi che collegano il diritto al cibo al limite della *dignità umana* di cui allo stesso art. 41 Cost. (ove, com'è noto, si stabilisce che l'attività d'impresa non possa svolgersi «in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»). La dignità umana, infatti, è sì intesa quale valore supremo dell'ordinamento<sup>27</sup>, ma in una duplice dimensione: per un verso, quale limite all'azione dei pubblici poteri (la dignità sociale di cui all'art. 3 Cost.); per altro ver-

<sup>21</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012, p. 128.

<sup>22</sup> S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 198 ss.

<sup>23</sup> O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, pp. 86 s.

<sup>24</sup> Ivi, pp. 89 s.

<sup>25</sup> L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3, 1971, pp. 3 ss., p. 39.

<sup>26</sup> O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite*, cit., p. 89.

<sup>27</sup> In tal senso v. S.P. PANUNZIO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee*, Padova, 2007, p. 52.

so, quale limite al diritto di libertà (la dignità umana di cui all'art. 41 Cost.). In quest'ultimo caso, la dignità umana, quale espressione del principio del *neminem laedere*, impedirebbe che si traesse profitto da un'attività degradante per la persona umana. Ancora una volta, non si comprende come da un limite di carattere negativo possa trovare affermazione un diritto (o anche solo – come taluno pure ha sostenuto – un mero presupposto della dignità stessa)<sup>28</sup>.

Vi è, infine, chi sostiene che il diritto al cibo possa essere ricondotto entro il limite della *sicurezza* – presente anch'esso nel secondo comma dell'art. 41 Cost. –, inteso come sicurezza alimentare<sup>29</sup>. Questa tesi, in verità, muove da un presupposto tutto da dimostrare, e cioè che il diritto al cibo possieda un pacifico fondamento costituzionale e che il problema, semmai, sia solo quello di individuare un limite da ancorare al diritto esistente: si passerebbe, così, da una impostazione minimalista (“libertà dalla fame”) ad una impostazione che fa perno sulla adeguatezza del cibo, posta in relazione alla personalità dell'individuo. Nonostante l'autorevolezza dell'opinione espressa, la conclusione cui perviene quella dottrina mal si accorda, però, con l'idea che la sicurezza di cui all'art. 41 Cost. avrebbe ad oggetto più propriamente la «garanzia di un normale vivere civile in un ordine democratico»<sup>30</sup>; detto altrimenti, essa concreterebbe «un interesse oggettivo alla permanenza di condizioni adeguate al pacifico godimento dei diritti» e fonderebbe, per conseguenza, non già un diritto alla sicurezza – in tutte le sue varianti – bensì «una sicurezza (pubblica) dei diritti»<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016, p. 10; S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., p. 201.

<sup>29</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 128 s.

<sup>30</sup> Corte cost. 16 luglio 1970, n. 144, p.to 2 *Cons. dir.*

<sup>31</sup> Così O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite*, cit., p. 111. In passato, autorevole dottrina aveva ritenuto che l'aggettivo «umana» potesse fungere da predicato non solo del termine «dignità», ma anche di «sicurezza» e di «libertà»: v. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 190. Tale lettura estensiva non appare più sostenibile a seguito della riforma dell'art. 41 Cost.: l'inserimento testuale della tutela della «salute» e dell'«ambiente» – sostantivi ai quali

### 3.1. Segue: la riforma costituzionale n. 1 del 2022

A seguito dell'entrata in vigore della riforma dell'art. 9 e dell'art. 41 Cost.<sup>32</sup>, la dottrina si è interrogata sulla possibilità di istituire un nesso tra i contenuti delle disposizioni novellate e il riconoscimento del diritto al cibo. Essa, in particolare, ha affacciato l'idea che la *food security*, intesa quale sostenibilità alimentare, possa trovare copertura costituzionale proprio grazie alle «potenzialità insite»<sup>33</sup> negli artt. 9 e 41 Cost., come modificati dalla riforma<sup>34</sup>, in ragione della stretta correlazione esistente tra *ambiente, agricoltura e cibo*<sup>35</sup>. Nonostante sia difficile negare che, nei fatti, tale connubio esista e che esso involga i problemi indotti dai cambiamenti climatici e, dunque, anche quelli della perdita di biodiversità e dell'industria agroalimentare<sup>36</sup>, resta però problematico ricavare dalle nuove previsioni un immediato riferimento al cibo, inteso quale diritto o anche solo quale limite di rango costituzionale. Forse per questa ragione, altra parte della dottrina ha preferito concentrarsi su un problema in parte diverso, che lambisce il dovere di tutela della Repubblica (dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosi-

l'aggettivo non può logicamente riferirsi in modo unitario – impone oggi di ancorare il predicato «umana» esclusivamente al termine dignità.

<sup>32</sup> Sulla riforma v. almeno E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, pp. 1 ss. Le nuove disposizioni costituzionali prevedono: all'art. 9 Cost. il dovere in capo alla Repubblica di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», nonché una riserva di legge avente ad oggetto la tutela degli animali; all'art. 41 Cost., vengono introdotti la «salute» e l'«ambiente» come limiti alla libertà di iniziativa economica, e viene estesa, nel terzo comma dell'art. 41 Cost., la possibilità di prevedere con legge programmi e controlli volti a indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini non solo sociali, ma anche «ambientali».

<sup>33</sup> M. RUBECCHI, *Tutela dell'ambiente, revisione costituzionale e sicurezza alimentare. Considerazioni a margine della l. cost. n. 1 del 2022*, in L. CALIFANO (a cura di), *Sicurezza alimentare*, cit., p. 57.

<sup>34</sup> S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 200 s.

<sup>35</sup> G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come formante del costituzionalismo alimentare*, in L. CALIFANO (a cura di), *Sicurezza alimentare*, cit., p. 97.

<sup>36</sup> G. FORMICI, M. MILEO, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 477 ss.

stemi) «anche nell'interesse delle future generazioni», sul presupposto che il cibo «non costituisce una risorsa inesauribile»<sup>37</sup> e richiederebbe, pertanto, un contributo diretto dei cittadini a contrastare gli sprechi alimentari<sup>38</sup>. In questo senso, la nozione di Repubblica, quale soggetto destinatario del dovere di tutela, sarebbe ricomprensiva finanche della società civile, e cioè coincidente con la nozione di Stato-comunità (in opposizione a quella di Stato-apparato)<sup>39</sup>, di modo che l'onere della tutela graverebbe persino sui cittadini, chiamati ad apprestare, attraverso azioni e omissioni, una salvaguardia degli interessi delle future generazioni<sup>40</sup>.

Anche questo argomento, tuttavia, non appare persuasivo, giacché postulerebbe che il dovere di tutela trascendesse la dimensione dei pubblici poteri per investire, con efficacia orizzontale, anche la sfera dei privati: la qual cosa – al netto di situazioni giuridiche soggettive direttamente ricavabili dal testo costituzionale – appare sempre possibile, ma solo in ragione di un intervento del pubblico potere (in primo luogo del legislatore), che estendesse l'efficacia prescrittiva di quelle previsioni anche nei riguardi del privato; se così non fosse, il privato dovrebbe adoperarsi persino in favore del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3 Cost.), del riconoscimento del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), della promozione delle autonomie locali (art. 5 Cost.) e via discorrendo, fino a farsi carico della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (art. 119 Cost.). D'altra parte, pur nella prospettiva di ammettere che il dovere di tutela concerna unicamente la sfera di azione dei pubblici poteri (e, in questo senso, allora, il sostantivo «Repubblica» potrebbe anche essere ricomprensivo di tutti i livelli territoriali di governo), quanto meno discutibile è concludere che il diritto al cibo (*recte*: la tutela del cibo in sé) pos-

<sup>37</sup> T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all'Italia*, cit., p. 59.

<sup>38</sup> Ivi, p. 54.

<sup>39</sup> Cfr. in proposito V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, vol. I, II ed. riv. accr., Padova, 1970, pp. 80 ss.

<sup>40</sup> L. IMARISIO, *Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, 2022, pp. 112 s.

sa essere ricondotto entro le nozioni di «cultura» e di «patrimonio storico e artistico della Nazione»<sup>41</sup> di cui allo stesso art. 9 Cost.: sebbene, infatti, sia innegabile che le tradizioni enogastronomiche costituiscano un tassello fondamentale dell'identità collettiva e possano rientrare nella nozione di “cultura”, operare una tale assimilazione ai fini del riconoscimento del diritto al cibo significherebbe confondere due piani distinti.

L'equiparazione tra il cibo-nutrito e il bene culturale rischia di spostare l'asse della tutela costituzionale dalla garanzia di accesso al cibo alla valorizzazione delle eccellenze produttive e delle specificità territoriali (avvicinandosi maggiormente ai concetti di *food quality* o di tutela del *Made in Italy*). In altre parole, collegare il diritto al cibo al patrimonio culturale porterebbe ad un paradosso: quello di proteggere il prodotto tipico o la ricetta tradizionale lasciando tuttavia senza una tutela specifica il diritto al sostentamento alimentare dell'individuo<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> M. FIORILLO, *Quale ordine normativo per l'universo alimentare nazionale*, in M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, pp. 23 ss.

<sup>42</sup> Sono sempre più numerosi in dottrina i riferimenti al cibo quale “bene culturale”: si veda, ad esempio, A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, Firenze, 2016, pp. 33 ss., il quale differenzia il riferimento al cibo quale “bene culturale”, che in quanto tale può essere oggetto, al pari di ogni altro bene culturale, di «valorizzazione» e «tutela dei prodotti alimentari tradizionali», rispetto al cibo quale «metafora di un bene culturale» che permette di individuare un gruppo di individui con i suoi valori e le sue abitudini, legando in questo modo il cibo e la cultura alla religione. Quest'ultima prospettiva spirituale del cibo, riguardante, in particolare, il precetto religioso di seguire determinate diete, si ricollega alla libertà di «di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma» ex art. 19 Cost., e in quanto tale risulta avere una “copertura costituzionale”: v. R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma, 2020, pp. 25 ss.; cfr. anche M. BROCCA, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2017, pp. 1 ss.

#### 4. *Il diritto al cibo come diritto alla salute*

Alla luce di quanto fin qui detto, deve, pertanto, concludersi che, sul piano costituzionale, il diritto al cibo non costituisce una fattispecie autonoma, pur essendo esso riconducibile (limitatamente alla sua accezione di *food safety*) entro la previsione dell'art. 32 Cost. dedicata al diritto alla salute: da questo punto di vista, anch'esso partecipa della categoria dei diritti sociali<sup>43</sup>. Questa conclusione, in verità, è da taluni contestata<sup>44</sup>, sebbene non sembra vi siano argomenti convincenti per escludere che il diritto al cibo si configuri quale corollario del diritto alla salute, ossia come accesso a un cibo sicuro e adeguato<sup>45</sup>, così come all'acqua potabile<sup>46</sup>, ai servizi igienico-sanitari e a un rifugio coperto<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Per una definizione di diritto sociale si veda M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, pp. 143 ss. L'A. definisce un diritto sociale come strumento volto «a conseguire la liberazione da alcune situazioni di bisogno, ponendo così le premesse per l'effettivo godimento delle libertà individuali» e pertanto «come un completamento dei diritti di libertà». Sul punto v. anche P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Giulianova, 2022, pp. 95 ss., per il quale un diritto sociale è quello per tramite del quale lo Stato libera il cittadino dal bisogno, fornendogli i mezzi per lavorare e per assicurarsi «una vita non bestiale ma umana». Per lo stesso autore i diritti sociali «costituiscono la premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche».

<sup>44</sup> Parte della dottrina sostiene che la questione sia assolutamente «controversa»: così, C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale?*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2021, p. 5.

<sup>45</sup> In effetti il consumo di cibo incide direttamente sulle condizioni di salute, le quali possono essere danneggiate tanto dalla mancata assunzione di una varietà di alimenti in grado di fornire all'organismo tutte le sostanze nutritive necessarie, quanto dall'ingestione di sostanze nocive eventualmente presenti negli alimenti consumati: cfr. T. CERRUTI, *L'alimentazione nel prisma del diritto-dovere alla salute*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2025, p. 506. E anzi, la stessa sicurezza alimentare può essere intesa come strumento a tutela della salute (e dell'ambiente), in quanto, limitando l'impiego di fitofarmaci durante la produzione, non si protegge solo il consumatore finale, ma si riduce anche l'impatto inquinante sull'ambiente: v. G. MAJORANA, *Generazioni future e sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in R. BIFULCO, A. D'ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 358.

<sup>46</sup> A. MUSUMECI, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, p. 354.

Nonostante, infatti, non sia possibile rinvenire un fondamento *immediato* in favore del diritto al cibo nelle previsioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2002, è pur vero che, a seguito di ciò, la dottrina ha acquisito maggiore consapevolezza delle implicazioni sistemiche che il cibo presenta certo con l'ambiente, ma soprattutto con il diritto alla salute; e per questa ragione ha ritenuto di concentrare i propri sforzi scientifici nello studio sistemico dei beni e degli interessi in gioco, secondo un approccio *One Health*, che apre, appunto, a una «tutela integrata della salute umana, vegetale, animale e ambientale, stante la loro connessione e interdipendenza»<sup>48</sup>.

La possibilità di ricondurre il cibo, quale corollario del diritto, entro la tutela di cui all'art. 32 Cost., impone che si chiarisca però quanto segue: 1) detto corollario ha ad oggetto non già il cibo inteso come *food security*, bensì il cibo inteso come *food safety*<sup>49</sup>; 2) da questo punto di vista, l'art. 32 Cost. non è di per sé idoneo a fondare una immediata pretesa soggettiva all'approvvigionamento alimentare, giacché questa dipenderebbe solo da un intervento del legislatore, che rendesse effettivo il diritto<sup>50</sup>.

Non mancano, invero, proposte finalizzate a introdurre in Costituzione il diritto al cibo, sulla spinta del c.d. «costituzionalismo alimen-

<sup>47</sup> V. in tal senso L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare*, cit., p. 19; T. CERRUTI, *L'alimentazione nel prisma del diritto-dovere alla salute*, cit., pp. 504 ss.

<sup>48</sup> M. RAMAJOLI, *Prefazione*, in A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare verso il paradigma One Health*, Torino, 2024, pp. XIII s.; cfr. anche R. GRAZIANI, *Agrivoltaico: una rivoluzione sostenibile tra tutela ambientale e sviluppo economico*, in F. DA SILVA VEIGA, F. VIGLIONE, F. BENATTI (a cura di), *Direitos Fundamentais na Perspectiva Italo-Brasileira*, vol. VI, p. 729.

<sup>49</sup> A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione*, cit., p. 11; in tal senso anche L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare*, cit., p. 19.

<sup>50</sup> Secondo P. CALAMANDREI, *op. cit.*, p. 102, la proclamazione dei diritti sociali in Costituzione rimarrà lettera morta se non vi saranno trasformazioni nella struttura economica della società, o una rivoluzione che fornisca allo Stato i mezzi per soddisfarli: «se nella Costituzione si scrive che tutti i cittadini hanno diritto al pane, questa non è ancora una realtà politica, fino a che non si è modificata la struttura economica che finora ha consentito ai privilegiati la libertà di accumulare ricchezze e ai diseredati la libertà di morire di fame».

tare”<sup>51</sup>, che ne ha favorito il riconoscimento in numerosi documenti costituzionali<sup>52</sup> (anche europei)<sup>53</sup>. Nel 2024, in Italia, è stata depositata una proposta di legge costituzionale<sup>54</sup> con cui si vorrebbe aggiungere un ulteriore comma all’art. 32 Cost.: «La Repubblica garantisce la sana alimentazione del cittadino. A tal fine, promuove il principio della sovranità alimentare e tutela i prodotti alimentari simbolo dell’identità nazionale».

Si tratta, tuttavia, di una proposta parzialmente pleonastica, soprattutto in considerazione del fatto che il *food safety* appare già riconducibile – come si è visto – entro le maglie dell’art. 32 Cost. D’altra parte, in dottrina non si è mancato di sottolineare come l’introduzione inusitata di “nuovi” (ulteriori) diritti in Costituzione (ossia, di diritti aventi un fondamento costituzionale autonomo) non comporterebbe di per sé una tutela maggiore degli stessi<sup>55</sup>: non solo perché molti di essi già trovano tutela sul piano internazionale ed europeo, ma perché – a seguire quanto ritiene una autorevole dottrina – il rischio è che essi divengano «strumenti politici di cui si servono alcuni gruppi per raggiungere i loro obiettivi»<sup>56</sup>. Ed è in questo senso che potrebbe essere letta la proposta di riforma costituzionale cui si accennava: lungi dal proporsi di accordare al cibo una tutela effettiva (che dovrebbe co-

<sup>51</sup> Sul punto v. S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 272 ss.

<sup>52</sup> La tutela del cibo ha costituito oggetto di attenzione in particolare nel Sud del mondo che, come noto, ha conosciuto negli ultimi anni un vivace costituzionalismo ambientale, segnato da processi costituenti e da riforme volte a rafforzare la protezione dell’ambiente e a riconoscere nuovi diritti in materia ecologica: cfr. G. GIORGINI PIGNATIELLO, *La natura come soggetto di diritto. Lezioni dal sud globale?*, Napoli, 2025, pp. 23 ss.; S. PITTO, *Diritto al cibo*, cit., pp. 125 ss.

<sup>53</sup> È il caso dell’Ungheria, la cui Costituzione del 2011 promuove il diritto alla salute fisica e mentale che si basa su un’agricoltura senza OGM, assicurando l’accesso a generi alimentari e all’acqua potabile sani: v. G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, cit., pp. 792 ss.

<sup>54</sup> Proposta di legge costituzionale C. 1881 XIX legislatura, presentata il 16 maggio 2024.

<sup>55</sup> M. GALBUSERA, *Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale: verso un nuovo valore costituzionale?*, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2024, p. 156.

<sup>56</sup> M. CARTABIA, *In tema di “nuovi” diritti*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, p. 643.

munque passare attraverso una disciplina legislativa del diritto medesimo), essa sembra molto più mirare a un suo simbolico riconoscimento in chiave identitaria (*i.e.*: la tutela dell'identità nazionale attraverso la promozione degli alimenti nazionali)<sup>57</sup>.

### 5. Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento sovranazionale

Se volessimo individuare un più solido riferimento costituzionale per il diritto al cibo, questo non potrebbe che essere dato dall'art. 117, primo comma, Cost., che accorda rango sovra-legislativo e sub-costituzionale ai trattati internazionali<sup>58</sup>. Il diritto internazionale e quello eurounitario sono infatti strumenti tramite i quali il catalogo dei diritti risulta fortemente arricchito<sup>59</sup>. In questa prospettiva, il diritto al cibo non appare chiaramente “costituzionalizzato” in via espressa, ma gode di una copertura mediata, in quanto oggetto di obblighi internazionali e di obblighi derivanti dal processo di integrazione europea, che, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., operano come «“punto d'accesso” nell'ordinamento interno delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia»<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Sul punto v. M. GALBUSERA, *Right to food and environmental protection in Italy: constitutional connection*, in L. SALAMERO TEIXIDÒ, A. EZQUERRA HUERVA (a cura di), *La construcción de sistemas agroalimentarios sostenibles: propuestas desde el derecho*, A Coruña, 2024, pp. 233 ss.; il tentativo di introdurre disposizioni meramente simboliche nell'ordinamento sembrerebbe in linea con quanto avvenuto in altri Stati europei retti da governi di destra radicale, quali l'Ungheria di Orbán e la Polonia dei governi *PiS*, nei quali numerose leggi sono state approvate con finalità meramente propagandistiche, simboliche e strumentali, anche in assenza di un'effettiva efficacia nell'ordinamento: cfr. in proposito T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACAŁA, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary, The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, London, 2022, pp. 119 ss.

<sup>58</sup> A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in *Parolechiave*, n. 2, 2017, p. 57.

<sup>59</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del “Gruppo di Pisa”*, n. 3, 2012, p. 6.

<sup>60</sup> L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, p. 11.

Basti pensare che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 riconosce, all'art. 11, «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» ma anche «il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame». Tale patto è diventato un riferimento per molti dei successivi trattati, soprattutto in ambito FAO<sup>61</sup>.

È altrettanto importante segnalare l'impegno per la sicurezza alimentare espresso in seno all'Unione europea (e nelle sue precedenti fasi, in seno alla Comunità economica europea e alla Comunità europea): già nei primi anni Sessanta è stata introdotta e implementata la Politica agricola comune (PAC), quale strumento volto a incrementare le risorse e le riserve alimentari<sup>62</sup>, mentre oggi il riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti è testualmente previsto dall'art. 39 TFUE<sup>63</sup>. È pur vero che negli ultimi anni l'Unione europea ha concentrato i propri sforzi soprattutto sul tema della *food safety*, ma di recente, con il regolamento (UE) n. 2024/1991 sul c.d. ripristino della natura (*Nature Restoration Law*), essa ha inserito tra gli obiettivi da perseguire quello della sicurezza alimentare (intesa quale *food security*)<sup>64</sup>.

Da ultimo, sul problema della sicurezza alimentare (*food security*) si sofferma anche la direttiva 2025/2360/UE, dedicata al monitoraggio e alla resilienza del suolo, adottata, *ex art.* 192, par. 1, TFUE, nell'ambito della politica ambientale dell'Unione europea. Tra gli obiettivi posti dalla direttiva vi è quello di «evitare o ridurre il più pos-

<sup>61</sup> M. GALBUSERA, *Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale*, cit., p. 146; sul punto, v. almeno C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021.

<sup>62</sup> M.P. MITTICA, *Il dovere di nutrire*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, cit., pp. 38 s.

<sup>63</sup> L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, pp. 2173 ss.

<sup>64</sup> G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2025, p. 71; R. BIFULCO, *Il nuovo 'nomos della terra' europeo. Uno sguardo al regolamento UE sul ripristino della natura*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2025, p. 772.

sibile la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici, tra cui la produzione alimentare»<sup>65</sup>.

## 6. Le Regioni e la disciplina dell'alimentazione

Come si è accennato più sopra, l'*alimentazione* è individuata dall'art. 117, terzo comma, Cost., quale materia di legislazione concorrente. Ad eccezione della Regione Lombardia, che è intervenuta tanto in ordine al diritto al cibo, quanto sul problema dei disturbi alimentari, o a sporadici interventi in ordine agli sprechi alimentari, non risulta, però, che le Regioni abbiano dato svolgimento legislativo al diritto al cibo<sup>66</sup>. Esse, invero, hanno preferito ricondurre l'*alimentazione* tra i principi dello Statuto: ora impegnando la Regione ad individuare «i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare»<sup>67</sup>, ora dichiarando di voler predisporre «piani e interventi» *ad hoc*<sup>68</sup> e affermando di voler salvaguardare tale sicurezza<sup>69</sup>, promuovendo persino «l'educazione ali-

<sup>65</sup> Art. 12, lett. a), direttiva 2025/2360/UE.

<sup>66</sup> Qualcuno rileva anche l'assenza di una legge cornice statale: invero la materia può considerarsi «avocata a sé dall'Unione», così M. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, F. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, p. 16; invero la legislazione europea si concentra principalmente sul tema della *food safety*, pertanto lo Stato potrebbe intervenire con legge-cornice «nello spazio “non occupato” dall'intervento comunitario», cfr. C. LOSAVIO, *Contenuto e confini di “vecchie” e “nuove” materie in evoluzione: l'agricoltura, la pesca, la caccia e l'alimentazione*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, pp. 746 s.

<sup>67</sup> Art. 10, secondo comma dello Statuto della Regione Puglia (v. M. OLIVETTI, *Le disposizioni di principio e gli enunciati di valore*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Milano, 2014, p. 44), art. 8 dello Statuto della Regione Campania, art. 7 dello Statuto della Regione Abruzzo (cfr. S. MANGIAMELI, *Le fonti del diritto*, in S. MANGIAMELI, M. MICHETTI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Abruzzo*, Torino, 2021, p. 124 ss.).

<sup>68</sup> Art. 5 dello Statuto della Regione Marche.

<sup>69</sup> Art. 5 dello Statuto della Regione Piemonte.

mentare»<sup>70</sup> e riconoscendo «l'importanza» di talune attività per il «miglioramento della sicurezza alimentare»<sup>71</sup>.

Singolare è il caso della Regione Abruzzo, che nel 2015, sulla spinta di una crescente attenzione al problema del diritto al cibo (conseguente all'adozione della c.d. Carta di Milano)<sup>72</sup>, ha modificato lo Statuto<sup>73</sup>, impegnandosi a promuovere «il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna». Si tratta, invero, di una previsione assai discutibile, proponendosi essa di disciplinare oggetti estranei al contenuto necessario dello Statuto<sup>74</sup>. E, d'altra parte, pur ammettendosi che lo Statuto regionale possa legittimamente disciplinare oggetti ulteriori rispetto a quelli considerati dall'art. 123 Cost., è da osservare che tale discrezionalità incontra un limite nella natura propria dello Statuto; il quale, configurandosi quale fonte a competenza specializzata, non potrebbe spingersi fino a ricomprendere in esso oggetti affidati dalla Costituzione all'altrui competenza.

### 6.1. Segue: *il problema della disciplina del diritto al cibo nello Statuto della Regione Abruzzo*

Com'è noto, con alcune pronunce del 2004<sup>75</sup>, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di un *tertium genus* dei contenuti dello

<sup>70</sup> Art. 3 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

<sup>71</sup> Art. 8 dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>72</sup> M. GESTRI, *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano?*, in ID. (a cura di), *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, Modena, 2015, pp. 7 ss.

<sup>73</sup> Si tratta della legge statutaria della Regione Abruzzo 15 settembre 2015, n. 2.

<sup>74</sup> V. almeno S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, IV ed. agg., Torino, 2019, p. 459.

<sup>75</sup> Corte cost., nn. 372, 378, 379 del 2004. Per alcune critiche alle sentenze cfr. S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005; A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le*

Statuto: una sorta di sottoinsieme del contenuto eventuale dell'atto regionale dato dal novero delle disposizioni di principio. A queste ultime – ha precisato, invero, il giudice delle leggi – «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e neppure «una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti», bensì solo una «funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»<sup>76</sup>. La soluzione individuata dalla Corte – che ha evitato di dichiarare l'illegittimità degli Statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna – non persuade del tutto; se, come si è detto, lo Statuto è fonte a competenza specializzata, gli oggetti passibili di disciplina sono, oltre quelli necessari, quelli per così dire “liberi”, e cioè non riservati alla competenza di altri atti normativi. Nel caso di specie, la disciplina delle disposizioni di principio – che trascenda il livello di governo regionale – o degli oggetti – che, pur attenendo al livello regionale, si sovrappongano a quelli affidati alla legge regionale – è semplicemente sospetta di illegittimità: da questo punto di vista, non si danno soluzioni giuridiche intermedie, che esulino dal binomio validità/invalidità delle norme<sup>77</sup>.

Per quanto concerne il diritto al cibo, le perplessità sono di tre ordini di ragioni.

Anzitutto, il diritto al cibo in quanto tale sconterebbe il fatto che lo Statuto possa disciplinare un diritto sociale. Questa competenza è senz'altro preclusa allo Statuto<sup>78</sup>, sebbene resti da comprendere se esso possa essere affidato alla competenza della legge regionale sulla base della lettera *m*). Se è vero, infatti, che ciò che esuli dal livello essenziale delle prestazioni resti nella competenza delle Regioni – ed è la stessa giurisprudenza costituzionale ad ammettere interventi *in melius* per

*Regioni*, nn. 1-2, 2005; a favore R. BIN, *Perché le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005.

<sup>76</sup> Le citazioni testuali sono tratte da Corte cost., sent. 29 novembre 2004, n. 379, p.to 2 *Cons. dir.*

<sup>77</sup> A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 41 s.

<sup>78</sup> Per una tesi di senso contrario v. U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle regioni e delle comunità autonome*, Milano, 2015, p. 133 s., il quale ritiene che lo statuto possa considerarsi una sede idonea per «aggiornare il catalogo dei diritti integrandolo» o anche per «precisare o integrare un diritto già tutelato in Costituzione».

garantire standard superiori –, la disciplina di maggior favore dovrebbe necessariamente trovare sede in una legge regionale ordinaria.

In secondo luogo, il diritto al cibo, non in quanto diritto sociale, ma nei sensi di una garanzia della sicurezza alimentare (che, però, a rigore, solleverebbe anch'esso perplessità in ordine al fatto che gli Statuti se ne occupino), finirebbe per coincidere con la materia *alimentazione* oppure, alla luce di quanto si è detto più sopra, entro la materia della tutela della salute, anch'essa di competenza concorrente<sup>79</sup>. Quale che sia la soluzione da accogliere (anche in ragione della difficoltà di precisare concettualmente l'oggetto della materia *alimentazione*), certo è che, inteso in questo modo, esso sarebbe affidato alla competenza della legge regionale ordinaria e non anche allo Statuto, quale fonte a competenza specializzata.

In terzo luogo, e a prescindere dai rilievi che si sono finora mossi, se la Regione recasse una disciplina dettagliata del diritto al cibo attraverso l'atto statutario, la modifica della relativa disciplina richiederebbe che si seguisse lo stesso procedimento aggravato di approvazione e modifica dello Statuto di cui all'art. 123 Cost. Per conseguenza, lo svolgimento della legislazione statale, eventualmente adottata in attuazione della competenza concorrente, scontrerebbe preliminarmente la modifica delle disposizioni statutarie. Il che ci sembra troppo. Come, del resto, ha sottolineato un'autorevole dottrina, lo strumento statutario non dovrebbe essere utilizzato per irrigidire le scelte effettuate dalla maggioranza politica che lo ha redatto<sup>80</sup>, mettendo a repentaglio il buon funzionamento della legislazione nelle consiliature successive, le quali potrebbero non disporre dei numeri necessari per una revisione. Essa, inoltre, esclude che lo Statuto possa recare norme programmatiche e di principio nelle materie di competenza concorrente, in ragione del fatto che la competenza a stabilire i principi fondamentali della materia spetti alla legge statale. D'altra parte, non sarebbe logicamente possibile chiedere al legislatore regionale ordinario di rispettare due

<sup>79</sup> Anche la Corte costituzionale ha utilizzato in rarissimi casi la materia «alimentazione» per distribuire le competenze tra Stato e Regioni, prediligendo l'utilizzo di altre materie tra cui, *in primis*, la tutela della salute, v. C. LOSAVIO, *op. cit.*, pp. 751 ss.

<sup>80</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 104.

parametri potenzialmente distinti e non coordinati, e cioè i principi fondamentali previsti dalla legge-cornice e quelli fissati dallo Statuto<sup>81</sup>.

Alla luce di quanto si è detto, diviene anche chiaro per quale ragione il Governo non abbia impugnato in via principale la legge statutaria regionale del 2015: confidando proprio nell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale del 2004, esso ha verosimilmente ritenuto che questa disposizione non avesse efficacia precettiva, ma solo valore "politico". Bisognerà, pertanto, attendere l'approvazione di una legge regionale di disciplina del diritto al cibo per poter, forse, valutare la legittimità della disciplina statutaria.

## 7. Conclusioni

L'indagine succintamente svolta evidenzia come sia complesso desumere dalle disposizioni costituzionali in vigore un autonomo diritto al cibo, nonostante i tentativi della dottrina di ricondurlo a specifiche fattispecie e nonostante sul piano sovranazionale si sia tentato di fare in modo che gli Stati garantissero una qualche tutela giuridica al cibo. Da questo punto di vista, nessuna delle ipotesi interpretative avanzate appare risolutiva della problematica in questione: né quella che mira a ricondurre il diritto al cibo entro la clausola dell'art. 2 Cost., né quelle volte a dedurlo dagli artt. 9, 32 e 41 Cost. Ciò nonostante, si può affermare che il cibo, pur non configurandosi come diritto *autonomo*, goda comunque di una protezione *mediata*: da un lato, tramite l'art. 32 Cost., inteso come diritto alla salubrità degli alimenti (*food safety*); dall'altro, attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., il quale prescrive allo Stato italiano di rispettare gli obblighi sottoscritti e, per conseguenza, di dar svolgimento – attraverso la legislazione statale e regionale – agli impegni assunti qualora ne costituiscano il contenuto specifico. In quest'ottica, l'art. 117 Cost. fungerebbe da "punto d'accesso" per il diritto al cibo, inteso quale *food security* (essendo esso *già* disciplinato in sede internazionale ed europea); peraltro, una condotta omissiva da parte dello Stato si tradurrebbe *quantomeno* in una violazione degli impegni assunti (finalizzati a rendere effettivo il diritto),

<sup>81</sup> Ivi, p. 106.

esponendolo a precisa responsabilità dinanzi alle istituzioni sovranazionali.

\*\*\*

### *Abstract\**

#### *Ita*

Il contributo indaga il problema dell'esistenza di un fondamento costituzionale del diritto al cibo nell'ordinamento italiano, assumendo come punto di partenza la necessaria distinzione tra *food safety* (garanzia di alimenti igienicamente sicuri) e *food security* (garanzia di un accesso sufficiente e costante al nutrimento).

Lo studio ripercorre i tentativi dottrinali volti a rintracciare un'autonoma esistenza di un diritto al cibo all'interno della Costituzione ed analizza, in particolare, l'inadeguatezza del ricorso alla c.d. clausola aperta dell'art. 2 Cost., alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) o ai limiti all'iniziativa economica del privato (art. 41 Cost.). La conclusione cui si perviene è che, in assenza di una previsione espressa, il diritto al cibo non goda di un riconoscimento costituzionale autonomo, beneficiando, al contrario, di una tutela solo mediata. In particolare, ciò che rileva è il profilo del *food safety*, inteso quale corollario del diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.; contestualmente, il diritto al cibo inteso come *food security*, trova un proprio riconoscimento tramite l'art. 117, primo comma, Cost. Quest'ultimo rappresenta il "punto d'accesso" per i vincoli e gli obblighi derivanti dal diritto sovranazionale, il quale già riconosce il diritto dell'individuo ad un'alimentazione sufficiente. A completamento di tale quadro, il contributo esamina le criticità legate alla previsione di tale diritto negli Statuti regionali, evidenziando l'inadeguatezza dello strumento statutario a disciplinare tale diritto.

*Parole chiave:* diritto al cibo, alimentazione, *food security*, *food safety*

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*En*

This paper investigates the issue of whether there is a constitutional basis for the right to food in the Italian legal system, taking as its starting point the necessary distinction between food safety (the guarantee of hygienically safe food) and food security (the guarantee of sufficient and constant access to nourishment).

The study reviews scholarly attempts to trace the independent existence of a right to food within the Constitution and analyses, in particular, the inadequacy of recourse to the so-called open clause of Article 2 of the Constitution, to environmental protection (Article 9 of the Constitution) or to the limits on private economic initiative (Article 41 of the Constitution). The conclusion reached is that, in the absence of an express provision, the right to food does not enjoy autonomous constitutional recognition but, on the contrary, benefits only from indirect protection.

In particular, the focus is on the aspect of food safety, understood as a corollary of the right to health enshrined in Article 32 of the Constitution; at the same time, the right to food, understood as food security, is recognised through Article 117, first paragraph, of the Constitution. The latter represents the “point of access” for the constraints and obligations deriving from supranational law, which already recognises the individual’s right to sufficient food. To complete this picture, the contribution examines the critical issues related to the provision of this right in Regional Statutes, highlighting the inadequacy of the statutory instrument to regulate this matter.

*Keywords:* right to food, nutrition, food security, food safety



IDEAS PARA UNA ECOLOGÍA DE LA TÉCNICA

SUMARIO: 1. Biotecnología. – 2. Crisis ambiental. – 3. Hacer la revolución. – 4. Toda ética es también eco-ética. – 5. Ecoética y retos de la civilización digital.

1. *Biotecnología*

Podemos considerar la biotecnología, o mejor dicho las biotecnologías, como la frontera más avanzada de las así llamadas *nuevas* tecnologías, de las que se habla también en el contexto académico desde hace al menos medio siglo.

Dudo, sin embargo, de que el adjetivo *nuevo* resulte del todo acertado en nuestro contexto. El ser humano es un ser técnico. Su vivir es un vivir técnico, tanto que podemos decir que el vivir técnico es vivir humano; no en el sentido exclusivo que sin técnica no haya vida verdaderamente humana, sino en el sentido definitorio en que una característica *normal* del ser humano es la de vivir técnicamente: donde el vivir técnicamente se puede definir como vivir en relación transformativa con el ambiente exterior. En este sentido, lleva toda la razón quien considera al ser humano como un ser naturalmente artificial<sup>1</sup>: en nuestra experiencia de la vida, en nuestra manera propia y peculiar de vivir entre los demás vivientes, somos técnicos por naturaleza, sobrevivimos y luego vivimos gracias a la manipulación técnica del mundo, que convertimos en mundo humano para poder vivir en ello. La mitología griega explica esta aparente paradoja con referencia a la distribución de los dones de los dioses entre los vivientes, de la que fue encargado un Titán algo imprevisor como Epimeteo, quien solamente sabe mirar hacia atrás. En este caso, su falta de talento se manifestó en agotar todos los dones antes de agotar las especies, así que justamente los

<sup>1</sup> F. D'AGOSTINO, *Tecnomorfismo*, en ID., *Bioética e biopolítica. Ventuno voci fondamentali*, Torino, 2011, p. 210.

seres humanos se quedaron sin ningún recurso, sin don alguno, sin poder ni fuerza ni protección ni habilidad especial. Desnudos, muy vulnerables al calor, así como al frío, débiles, no especialmente veloces, no habilitados para volar en los aires ni nadar en las profundidades del mar, los seres humanos se encontraban así abandonados a un destino de muerte rápida y desaparición de la faz de la tierra. El hermano de Epimeteo, Prometeo, quien mira hacia adelante por la agudeza de su intelecto, encontró la brillante solución: insinuarse en el corazón del reino de los dioses, el Olimpo, y robar una llama del don más grande, el celosamente guardado por Zeus, el fuego. Ya conocemos el precio que tuvo que pagar el generoso Titán por su robo sacrílego, pero también sabemos que en adelante los dioses ya no pudieron quitarle al ser humano lo que Prometeo se le había entregado: y sabemos que con el fuego la naturaleza material, incluso la más hostil, coriácea, enemiga, se vuelve dócil al control humano, o sea que el fuego es el símbolo de la capacidad técnica del ser humano, y se muestra como connatural a nuestra esencia y a nuestra forma específica de vivir.

De paso, se me permita aquí notar que la común oposición entre *vita activa* y *vita contemplativa* muestra en este marco todos sus límites: incluso los monjes cocinan, y tienen que cocinar sus alimentos (también María, posiblemente, tuvo que limpiar la mesa después de la cena con Jesús<sup>2</sup>); de la misma manera, mutuamente, los prácticos tienen que reflexionar antes de tomar sus iniciativas, o al menos, saben que al no hacerlo corren el riesgo de esforzarse en balde (el mismo Evangelio lo recuerda con referencia al iniciativa militar<sup>3</sup>).

Al final, el artificio, la técnica, son elementos esenciales de la experiencia humana, su modalidad característica entre otras. Lo sabía muy bien Martin Heidegger al intentar contestar a *la pregunta por la técnica* en 1953<sup>4</sup>: la técnica moderna se distingue de la técnica como tal, y es la meditación crítica sobre la primera lo que constituye el cogollo del discurso del filósofo alemán. El problema, en su perspectiva, es que adonde la técnica *pro-duce*, o sea, colabora con la naturaleza exterior para alcanzar sus objetivos sin explotarla, sin humillarla hasta la reifi-

<sup>2</sup> Lc X, 38-42.

<sup>3</sup> Lc XIV, 25-33.

<sup>4</sup> M. HEIDEGGER, *La pregunta por la técnica* (1953), trad. es., Barcelona, 2021.

cación, la técnica moderna *pro-voca* a la naturaleza, la llama fuera de sí, reduciéndola a recurso, a materia primera, a *fondo* que no tiene otro significado ni sentido que el de hacerse explotar por el ser humano, servir sus intereses egoístas, su bienestar, su capital y su consumo. Hay mucho de historia de la filosofía, y aún más de historia de la ciencia occidental, en este esquema; se trata, como también ha advertido un discípulo de Heidegger, Hans Jonas, del resultado de una evolución en la idea de saber científico que atraviesa toda la época moderna y en base al modelo galileano modifica profundamente no solamente nuestro saber y actuar, sino la misma visión popular de la naturaleza, del ambiente que nos rodea, incluso de nosotros mismos (proféticamente, Heidegger en su conferencia intuye que dicha transformación antes o después llegará a considerar y tratar como *fondo* también lo que de la naturaleza llevamos constantemente con nosotros, nuestro cuerpo, nuestro *soma*. Es justo de 1953 el descubrimiento de la doble hélice del ADN, pero habían de pasar muchos años antes de que pudiéramos reproducirnos *in vitro*, utilizando gametos humanos, o sea, células de nuestro cuerpo, como recurso para un proceso clínico y técnico-industrial).

En breve, hay algo nuevo en las *nuevas* tecnologías, pero no es la técnica, sino más bien la *tecno-logía*, lo que Francesco D'Agostino<sup>5</sup> ha también llamado *tecnomorfismo*: que consiste en una cosmovisión en que la ciencia y la técnica unen fuerzas para re-producir al mundo, utilizando a la naturaleza exterior como recurso cuantitativo, no como criterio cualitativo, modelo de orientación, conjunto de vínculos normativos llamados a confirmar en su bondad y justicia las manipulaciones técnicas de los seres humanos. En otras palabras, la naturaleza descalificada (es decir, despojada de toda calidad y reducida a cantidad, recurso opaco e inerte, porque literalmente *insignificante*) ya no resulta de ninguna forma idónea para brindar indicaciones éticas, jurídicas, políticas.

Como resume Jonas al comienzo de su obra principal<sup>6</sup>, sí hay una novedad en la técnica moderna, sí resulta correcto hablar de *nuevas*

<sup>5</sup> F. D'AGOSTINO, *op. cit.*

<sup>6</sup> H. JONAS, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica* (1979), trad. es., Barcelona, 1995.

tecnologías, y esta novedad consiste: 1) primero, en su presentarse e imponerse como *tecno-logía*, como nueva forma de pensar nuestra relación con la naturaleza, de considerar a nuestro poder técnico; 2) segundo, en la inédita potencia de nuestra capacidad transformativa, en su dirigirse fuera de la ciudad (donde hasta ahora se había limitado el ejercicio del poder técnico y manipulativo de los seres humanos para con su entorno), hasta llegar a invadir al mundo natural *salvaje*, toda la naturaleza y todo el planeta en que ella se desarrolla, dominándola, sujetándola, apoderándose de ella como pasa con la manipulación genética de vegetales y animales (humanos y no humanos), y con el uso de la energía del átomo, con todas sus promesas y también con toda su capacidad de devastación.

## 2. *Crisis ambiental*

En cierto sentido, el proceso que acabamos de describir puede también presentarse como el paso de una concepción del ser humano como parte del todo cósmico, a una concepción distinta y típicamente moderna del cosmos como parte del ser humano, o si se prefiere el paso de la interdependencia al dominio.

Hoy en día, este modelo se encuentra en plena crisis. La difusión y popularización de la mentalidad ecológica (en sus varias etapas, del ecologismo ingenuo de los años Setenta, a través de la *Deep Ecology* y de la teoría de la sostenibilidad hasta el ambientalismo de nuestros días en sus ya numerosas traducciones operativas, políticas y legales a todos los niveles), representa antes que nada la constatación de la reacción de la naturaleza al maltrato de los seres humanos. Dentro y fuera de nosotros, la heideggeriana *pro-vocación* de la naturaleza ha suscitado consecuencias tan dramáticas que ya no es razonablemente posible seguir adelante como si nada fuera, y no solamente con vistas al interés de las generaciones venideras, sino incluso por el interés de sobrevivencia de la actual. Son cosas que todos conocemos, así como todos tenemos diariamente que lidiar con las consecuencias prácticas de las reglas que asisten cada vez más nuestro quehacer más común, desde la gestión de la basura hasta las limitaciones sobre consumo energético para nuestras habitaciones y para nuestros coches.

En su clarividente trabajo sobre el *desafío tecnológico*, Sergio Cotta ya en el año 1968 había reflexionado críticamente sobre la nueva “energía tecnológica”<sup>7</sup>, y en el ensayo siguiente sobre el *hombre tolemaico* llega hasta hablar de una «rebelión» de la naturaleza con respeto a nuestros abusos: «La cuestión ecológica pone de manifiesto el problema central: la posibilidad de asegurar la felicidad a los seres humanos mediante la tecnología se explica a través de la explotación de la naturaleza, considerada *taillable et corvéable à merci*: y sin embargo la naturaleza, el antiguo *partner* descuidado desde hace tiempo en su realidad, resiste y se rebela. Dicha rebelión marca la derrota, y el límite, de la mentalidad tecnológica, quien se ha construido y se basa en el supuesto fundamental de la pasividad de la naturaleza»<sup>8</sup>.

Antes de que dicha rebelión llegue a su fin, sigue siendo posible volver atrás: actuar la revolución ecológica, que es, como lo enseña la palabra misma, vuelta al punto de partida, regreso consciente que se opone inteligentemente a la absolutización del mito del progreso y a la concepción de la ciencia que animan la modernidad. Como que se la quiera entender, esta *revolución* corresponde a un volver a la realidad, un volver a la verdad del ser humano y de su *posición en el cosmos*, como se decía al comienzo del siglo pasado por parte de los pensadores que primeros advirtieron los problemas que se anunciaban.

La verdad del ser humano es *ser parte*: es la dependencia. Ya tenemos autores que proponen sustituir a las decimonónicas declaraciones de independencia, dictadas por una antropología abstracta por individualista, que ahora juzgamos culpable por su innegable egoísmo, las declaraciones de *interdependencia*: dependemos los unos de los otros, dependemos, como individuos y como comunidad local y global, del planeta y de sus factores bioquímicos (aire, agua), de sus seres vivos vegetales y animales, de sus equilibrios ecosistémicos complejos y delicados.

La verdad de que somos parte, de que, como explica bien Alasdair MacIntyre<sup>9</sup>, somos «animales racionales dependientes», nos pone tam-

<sup>7</sup> S. COTTA, *La sfida tecnologica*, Bologna, 1968.

<sup>8</sup> S. COTTA, *L'uomo tolemaico*, Milano, 1975, p. 116.

<sup>9</sup> A. MACINTYRE, *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, trad. es., Barcelona, 2001.

bién delante del horizonte objetivo de nuestra existencia terrenal. Es un horizonte que nos envuelve y nos permite vivir, pero también establece para cada uno y para nosotros como especie límites, leyes, rigurosos vínculos incluso lógicos, como el reconocimiento honesto de la dificultad en conciliar la mentalidad ecológica con la cultura abortista, la difusión y el apoyo institucional a la fecundación artificial, o la manipulación genética de las células germinales humanas o de los embriones. El horizonte objetivo del que estamos hablando nos llama en breve a una coherencia que tiene que ir mucho más allá de los discursos, de las estrategias políticas y diplomáticas, de los malabarismos en la contratación entre los poderosos de las instituciones, si es que siguen existiendo, y los poderosos del mercado.

### *3. Hacer la revolución*

¿Tenemos que dar la espalda a la tecnología y a las biotecnologías? Absolutamente no: como escribió Romano Guardini, la revolución ético-política que se nos pide no consiste en la renuncia a nuestro nuevo poder, sino en algo menos maniqueo y mucho más complejo y difícil: una madura conciencia de nuestra responsabilidad. El hombre contemporáneo «ha superado el dogma de la Edad Moderna de que todas las cosas llevan por sí mismas a lo mejor. Para él no existe ya el optimismo de la fe en el progreso; este hombre sabe, por el contrario, que las cosas pueden encaminarse fácilmente hacia lo peor, y acaso con más facilidad que hacia lo mejor. Sabe que el mundo está en manos de la libertad. Y por ello siente la responsabilidad por él. Y también amor. Un amor especial [...]. Con este sentimiento del poder y de su grandeza, con esta familiaridad con la técnica y su voluntad de hacer uso de ella, y con el atractivo del peligro se une el cariño e incluso la ternura para con la existencia finita, que está tan amenazada. Esta imagen implica también el sentimiento de las exigencias absolutas. El hombre que está surgiendo es decididamente no-liberal, lo que no representa que no tenga sentido para libertad. [...] El hombre a que nosotros nos referimos sabe que esta actitud no está a la altura de la situación existencial que se está desarrollando. En ella no se trata ya de

cobardías y complicidades, sino de absolutos: de dignidad o esclavitud, de vida o muerte, de verdad o mentira, de espíritu o violencia»<sup>10</sup>.

No se trata pues de renunciar a la técnica, que nos es connatural. Ni se trata de renunciar al poder que, por ejemplo, en la perspectiva bíblica implica la responsabilidad de la confianza. Dios confía al ser humano la creación material, para que disfrute de ella, sin duda, para que la utilice para su propio bien y crecimiento, desde luego: pero también «*ut operaretur et custodiret illum*» (Gn II, 15), para trabajarlo y custodiarlo. Como comenta Jesús Ballesteros, «mientras que la mentalidad tecnocrática veía al hombre fuera y sobre la naturaleza, y la *Deep Ecology*, reducido a la misma, el ecologismo personalista ve al hombre dentro de la naturaleza, dependiendo del resto de seres, pero al mismo tiempo dotado de una propia excelencia»<sup>11</sup>. Así las cosas, se entiende la tarea humana en el designio de la creación y de su desarrollo, de su cumplimiento: «El respeto al orden de la creación debe impedir que el hombre se convierta en su depredador, en su dueño incondicionado. [...] La actitud del custodiar dista mucho del mero ejercicio de un poder, sino que implica también una actitud de reconocimiento y de alabanza»<sup>12</sup>.

Como se ve claramente, nuestra actual tarea es la de repensar la ética y el derecho en un marco nuevo de posibilidades inéditas y de amenazas catastróficas. Para lograrlo tenemos que empezar por repensar al ser humano en su marco propio, dentro de la naturaleza de la que es parte, y por consecuente repensar el derecho mismo dentro de la naturaleza que le es propia, la naturaleza de ese ser humano de carne y sangre, tan distinta de la naturaleza del individuo abstracto que ha forjado las «mitologías jurídicas de la modernidad», como las llamaba Paolo Grossi<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> R. GUARDINI, *El poder. Un intento de orientación* (1951), trad. es., Madrid, 1963, pp. 126 y s.

<sup>11</sup> J. BALLESTEROS, *Domeñar las finanzas, cuidar la naturaleza*, Valencia, 2021, p. 274.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 279.

<sup>13</sup> P. GROSSI, *Mitologías jurídicas de la Modernidad* (2001), trad. es., Madrid, 2003.

#### 4. *Toda ética es también eco-ética*

Aunque suene algo nueva y rara, la expresión *ecoética* tiene en sí un significado muy clásico, así que resulta bien adecuada a representar lexicamente las ideas que estamos intentando elaborar. Hemos visto ya que el ser humano para entenderse a sí mismo tiene que conocer su propia posición en el cosmos: tiene que saber que es un ser que habita, un morador. Como afirmó hace años Rafael Alvira, en Argentina, en un congreso en Mendoza sobre *Ecología y Filosofía*, «la naturaleza que me *indica*, tiene una cierta vida propia, me dice algo, me hace *pensar*, volver la mirada hacia dentro. En ella puedo encontrar una *casa*. No así en una naturaleza entendida al modo moderno: ella es una pura *base*. Por eso, los términos *ecología* y *ecosistema*, que hacen referencia a la casa (*oikia*) se usan cada vez menos y dejan su sitio a palabras tales como *medio ambiente*, *entorno* (*environment*, *Umwelt*), etc.»<sup>14</sup>.

Ecología no es solamente, entonces, la ciencia y la sabiduría del respeto a la naturaleza, de la que también hablaba Hans Jonas. Ecología es conciencia de nuestro *ser parte*, de nuestra dependencia, de nuestra intrínseca e ineludible condición de moradores de mundos naturales. 1) El primer mundo natural, para decirlo de alguna manera, es desde luego nuestro cuerpo: el *soma*, lejos de ser la platónica prisión del alma, es su casa, la única demora que pueda alojarla durante la vida terrenal y, según lo que nos revela la fe cristiana, también definitivamente, después de la resurrección de los cuerpos. 2) El segundo mundo natural al que pertenecemos, del que dependemos durante toda nuestra existencia, es la familia: es un tema intensamente ecológico, como ha mostrado también Jesús Ballesteros y, más recientemente, la primera encíclica ecológica de la doctrina social de la Iglesia Católica, *Laudato si'*, firmada por un Papa hijo de Argentina (y un poco también de Italia)<sup>15</sup>. 3) El tercer mundo natural, por expresa definición de Aristóteles, es la *polis*, distinta obviamente del hogar, pero no contrapuesta a ella, si consideramos su necesidad natural para el pleno desarrollo de la humanidad. 4) Marco general de todos esos mundos naturales es finalmente la naturaleza misma, el planeta que constituye la única casa

<sup>14</sup> R. ALVIRA, *Habitar y cultivar*, en *Persona y Derecho*, n. 30, 1994, p. 32.

<sup>15</sup> PAPA FRANCISCO, Encíclica *Laudato si'*, 24.5.2015, esp. n. 213.

de la humanidad con su conjunto de condiciones físicas, químicas y biológicas, que en prodigioso equilibrio permiten el brotar de la vida y la nutren.

Cada uno de esos mundos, cada una de esas casas, es lo que la ecología tiene que proteger, custodiar, cuidar. De ello depende nuestra humanidad, no solamente en el sentido obvio, pero algo rudimental y egoísta del que habla Jonas, la sobrevivencia de los seres humanos, la posibilidad de una humanidad futura. Hay también otro sentido, más profundo y vinculante: porque si el ser humano es persona, entonces tiene que *ser-con* (*Mit-sein*, con Heidegger pero también con Spaemann<sup>16</sup>: el ser humano es persona porque es un ser aquí – en un mundo – y por esto es un ser-con. El *Mit-sein* de Spaemann se puede también traducir, entonces, con palabras ya encontradas, como *convivencia* o *copertenencia*)<sup>17</sup>. Y *ser-con* es siempre también cuidar al mundo, a los hogares que habitamos, a los que habitan con nosotros los mundos segundo, tercero y cuarto, e incluso a su cuerpo, que es la casa primera de cada uno.

### 5. Ecoética y retos de la civilización digital

Por este camino, el cuidado se convierte en benevolencia: una mirada realmente nueva al mundo, al cuerpo, a los demás, al entorno: una mirada que aprecia, agradece, respeta. Y, dicho sea de paso, sabe distinguir este mundo, el verdadero, de todos los mundos paralelos que la tecnología ya está en condiciones de producir, a través del desarrollo del saber informático y cibernético. Mundos llamados virtuales, pero finalmente no mundos sino simulaciones que nos lanzan nuevos desafíos éticos, poblados por no-personas y repletos de no-cosas. Aquí tenemos otra nueva frontera de reflexión ética y jurídica muy urgente, para la cual la perspectiva ecoética se muestra también especialmente apta: como hemos visto, el primer mandamiento moral para con los artefactos digitales es saber discernir entre el real y el virtual, el am-

<sup>16</sup> M.L. PRO VELASCO, *El pensamiento ecoético de Robert Spaemann: ética de la benevolencia y cuidado del mundo natural*, en *Cuadernos de Bioética*, n. 97, 2018, p. 285.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

biente verdadero, nuestro *oikos* natural, y los entornos virtuales, contruidos digitalmente. Eso implica también el reconocimiento de que, como los entornos digitales son nuestra creación y podemos manipularlos para el bien así como para el mal, el ambiente real, nuestro *oikos* natural, es fáctico, fundado por algo que no somos nosotros, y por esto no completamente disponible<sup>18</sup>.

El segundo mandamiento, consiste en relacionarse de forma adecuada con cada uno de ellos:

- el entorno digital donde recogemos informaciones (ya sea para formar nuestra opinión política, o para investigar científicamente, ya sea por curiosidad o por cualquiera otra necesidad); este ambiente requiere sabiduría crítica, selección de fuentes, capacidad de plantear las preguntas adecuadas: en una palabra, no dejar que la potencia cuantitativa de la máquina sustituya nuestra potencia cualitativa, oscurezca nuestra libertad y eclipse nuestra responsabilidad; hay también que evitar el riesgo de convencernos que el horizonte de la experiencia quede agotado por los datos, y de olvidar que «la biosfera incluye la infosfera, y no al revés»<sup>19</sup>, según el importante advertimiento de Adriano Pessina;

- el entorno digital donde nos comunicamos con los demás: para que dicha forma de comunicación no presencial no acabe por reemplazar completamente la experiencia profundamente humana del encuentro, de relaciones plenas que, por ser cara a cara, resultan también duraderas, responsables y comprometedoras; como ha comentado Han, «que el Otro desaparezca es realmente un acontecimiento dramático. Pero ocurre de forma tan imperceptible que ni siquiera somos conscientes de ello. El Otro como misterio, lo Otro como mirada, lo Otro como voz desaparece»<sup>20</sup>;

- el entorno digital donde trabajamos y entretenemos nuestras relaciones sociales, desde las más triviales, como las comerciales, hasta las más importantes, como las políticas (ya es bien conocido el fracaso

<sup>18</sup> B.-C. HAN, *No-cosas. Quiebras del mundo de hoy* (2021), trad. es., Barcelona, 2021.

<sup>19</sup> A. PESSINA, *L'essere altrove. L'esperienza umana nell'epoca dell'intelligenza artificiale*, Milano, 2021, p. 101 (la traducción es nuestra).

<sup>20</sup> B.-C. HAN, *ob. cit.*, p. 57.

de toda propuesta de *e-democracy*); el entorno donde descansamos con el juego o con el entretenimiento, con sus conocidas amenazas de habituación y dependencia. La relevancia de dicha esfera de la experiencia real, y por consecuente su no completa sustituibilidad por parte de la simulación digital, se entiende si consideramos que, como escribe Han, «la cultura tiene su origen en la comunidad. Transmite valores simbólicos que fundan una comunidad. Cuanto más se convierte la cultura en mercancía, cuanto más se aleja de su origen. La comercialización y mercantilización total de la cultura ha tenido por efecto la destrucción de la comunidad»<sup>21</sup>.

No tenemos aquí el tiempo para proponer una reflexión aun mínima sobre esos urgentes retos ecoéticos, pero era necesario aludir a ellos para dar una apariencia de completitud a las presentes ideas para una ecología de la técnica, ya que las tecnologías informáticas son las que hoy en día más hacen hablar de sí y nos rodean a todos con una omnipresencia nunca vista antes. Me parece que, con la ayuda de la perspectiva ecoética, también resulta posible enfocar eficazmente dichos problemas inéditos, y encontrar soluciones persuasivas para los problemas que van multiplicándose en nuestra sociedad digitalizada, y sobre todo en la formación de las nuevas generaciones.

Hay una expresión de Jorge Luís Borges que a Sergio Cotta le gustaba especialmente<sup>22</sup>, y que nos viene muy bien para concluir esas ideas para una ecología de la técnica. En ella se transparenta de forma plástica y estéticamente muy fascinadora la verdad del ser humano como morador, como ser que forma parte de un contexto que puede conocer y parcialmente controlar y manipular, pero en las formas del cuidado, no en las del dominio arbitrario. Además, es una expresión que, de forma alusiva, misteriosa, abre nuestro discurso también a su ineludible dimensión transcendente. Escribe Borges: «Consideré que aun en los lenguajes humanos no hay proposición que no implique el universo entero; decir *el tigre* es decir los tigres que lo engendraron, los ciervos y tortugas que devoró, el pasto de que se alimentaron los cier-

<sup>21</sup> B.-C. HAN, *ob. cit.*, p. 22.

<sup>22</sup> S. COTTA, *El derecho en la existencia humana. Principios de ontofenomenología jurídica* (1985), trad. es., Pamplona, 1987, p. 69, donde el filósofo italiano reflexiona sobre el sentido ontofenomenológico del “ser-con”.

vos, la tierra que fue madre del pasto, el cielo que dio luz a la tierra. Consideré que en el lenguaje de un dios toda palabra enunciaría esa infinita concatenación de los hechos, y no de un modo implícito, sino explícito, y no de un modo progresivo, sino inmediato»<sup>23</sup>.

\*\*\*

*Abstract\**

*Ita*

Il presente contributo propone una riflessione di natura teoretica attorno al concetto di tecnica e di tecnologia. La connaturalità della tecnica all'essere umano ne impone una generale accettazione anche etica: il problema è quando l'abuso (non già l'uso) delle tecnologie fa scaturire conseguenze che danneggiano il mondo umano invece di supportarlo o migliorarlo. L'orizzonte tecnomorfo, da cui nel testo si prendono le distanze, si mostra incapace di una visione critica idonea a distinguere tra uso ed abuso: già la critica di Heidegger alla "tecnica moderna", sviluppata poi in direzioni attualizzanti nel corso del contributo, instrada efficacemente la riflessione in una direzione in cui convergono sia la critica della tecnica sia il pensiero ecologico contemporaneo. Ad unificare le prospettive, o almeno a favorirne la convergenza (che è al contempo avvicinamento della giustificazione delle reazioni regolatorie), è la consapevolezza della natura *lato sensu* ecologica della sfida neotecnologica come di quella ambientale. La proposta conclusiva è quella di mettere a punto una ecoetica i cui principi possano trasversalmente riguardare i diversi mondi abitati oggi dagli esseri umani, da quello strettamente materiale, la Terra, a quello digitale.

*Parole chiave:* tecnica, tecnologia, ecologia, ecoetica

<sup>23</sup> J.L. BORGES, *La escritura del dios*, en ID., *El Aleph* (1957), Buenos Aires, 2006, p. 173.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*En*

This paper offers a theoretical reflection on the concepts of technics and technology. The inherent nature of technics in human existence necessitates its general acceptance, including from an ethical standpoint: the problem arises when the abuse (not the use) of technology leads to consequences that harm the human world rather than supporting or improving it. The technomorphic horizon, from which the text distances itself, proves incapable of a critical vision capable of distinguishing between use and abuse: Heidegger's critique of "modern technology" – which is further developed in contemporary terms throughout the paper – effectively steers the reflection toward a direction where both the critique of technology and contemporary ecological thought converge. What unifies these perspectives, or at least fosters their convergence (which simultaneously brings us closer to justifying regulatory responses), is the awareness of the broadly ecological nature of the neotechnological challenge, just as it is of the environmental one. The concluding proposal is to develop an eco-ethics whose principles can transversally address the various worlds inhabited today by human beings, from the strictly material one – the Earth – to the digital one.

*Keywords:* technics, technology, ecology, eco-ethics



*Vitor Abraão Castro Alves - Flávia Trentini*

PARERE CONSULTIVO N. 32 DEL 2025 DELLA CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI: IL CONCETTO DI EMERGENZA CLIMATICA E LA DETERMINAZIONE DEGLI OBBLIGHI DEGLI STATI AMERICANI

(NOTA A CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OPINIÓN CONSULTIVA OC-32/25 DE 29 DE MAYO DE 2025)

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Parere consultivo n. 32 del 2025 – 2.1. Il concetto di emergenza climatica – 2.2. Obblighi derivanti dal contesto dell'emergenza climatica – 2.2.1. Obblighi specifici derivanti dal diritto a un ambiente sano e dal diritto a un clima salubre – 2.2.2. Obblighi specifici derivanti dal diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione – 3. Conclusioni

### *1. Introduzione*

Nel primo semestre del 2025, il fiume Taquari e il fiume Caí sono esondati a causa di forti tempeste nello Stato del Rio Grande do Sul, causando due morti, un disperso e 2.600 brasiliani sfollati<sup>1</sup>. Le piogge torrenziali in Bolivia hanno colpito 590.000 famiglie e ucciso almeno 55 persone<sup>2</sup>. Nello stesso periodo, il Messico ha registrato 49 morti a causa delle ondate di calore, causate da picchi di temperatura in tutto il paese<sup>3</sup>.

Le notizie relative a fenomeni naturali estremi sono sempre più ricorrenti in diversi paesi del continente americano. La maggiore frequenza e intensità di inondazioni, cicloni tropicali, siccità e altri disastri è attribuita al riscaldamento globale aggravato dall'attività antropi-

<sup>1</sup> G1 Globo Rio Grande do Sul, *Chuva no Rio Grande do Sul: dois mortos, um desaparecido e 2.600 desabrigados*, in [www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com), 18 luglio 2025.

<sup>2</sup> G1 Globo Meio Ambiente, *Chuvas recorde na Bolívia obrigam vacas a nadar para fugir das inundações*; VEJA, in [www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com), 8 aprile 2025.

<sup>3</sup> E. ESCAMILLA, *Suma México 49 muertes por golpe de calor en 2025*, in [www.elhorizonte.mx](http://www.elhorizonte.mx), 7 agosto 2025.

ca<sup>4</sup>. I principali responsabili sono i cosiddetti gas serra (GHG), come l'anidride carbonica, il metano e il protossido di azoto, la cui concentrazione nell'atmosfera è aumentata a causa dello sviluppo industriale<sup>5</sup> e agricolo<sup>6</sup>.

Sebbene il diritto cerchi soluzioni tempestive per rispondere ai cambiamenti nell'equilibrio ecologico, il riconoscimento del diritto a un ambiente sano, in ambito internazionale, è recente<sup>7</sup>. Prima della risoluzione dell'Assemblea generale del 28 luglio 2022<sup>8</sup>, il suo collegamento con i diritti umani avveniva inizialmente in modo indiretto, associando il degrado ambientale al diritto alla vita e alla salute<sup>9</sup>. Anche nell'ambito del Sistema interamericano dei diritti umani (SIDH), la protezione dell'ambiente si configurava come strumentale alla salvaguardia di altri diritti fondamentali<sup>10</sup>.

La posizione del SIDH è mutata a partire dal parere consultivo n. 23 del 2017, quando ha riconosciuto il diritto a un ambiente sano come un diritto autonomo e di natura intergenerazionale, protetto dalla Convenzione americana sui diritti umani (Patto di San Jose di Costa

<sup>4</sup> I. NOY, D. STONE, T. UHER, *Extreme events impact attribution: A state of the art*, in *Cell Reports Sustainability*, n. 5, 2024, p. 1.

<sup>5</sup> J.A. PAGNONCELLI, *Direito à informação ambiental e litígio climático na Corte Interamericana: lições do caso La Oroya vs. Peru*, Dourados, 2025, p. 33.

<sup>6</sup> L. LI, T. AWADA, Y. SHI, V.L. JIN, M. KAISER, *Global Greenhouse Gas Emissions From Agriculture: Pathways to Sustainable Reductions*, in *Global Change Biology*, vol. 31, n. 1, 2024, p. 1.

<sup>7</sup> F. MENDES, A. DINIZ, G.G. FILHO, *Human Rights and Climate Justice: the role of the Inter-american Court in recognising the right to a healthy environment*, in *Atualidad Jurídica Ambiental*, n. 158, 2025, p. 10.

<sup>8</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 28 luglio 2022, A/RES/76/300, 28 luglio 2022.

<sup>9</sup> J.A. PAGNONCELLI, *Direito à informação ambiental*, cit., p. 52.

<sup>10</sup> Per ulteriori approfondimenti sul funzionamento del sistema interamericano, si veda Corte interamericana dei diritti umani, *Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, approvato nella XLIX sessione ordinaria (16-25 novembre 2000) e modificato nella LXI sessione ordinaria (20 novembre-4 dicembre 2003), disponibile sul sito ufficiale [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org); F. PIOVESAN, J.C. CRUZ, *Curso de Direitos Humanos: Sistema Interamericano*, San Paolo, 2021; e C. WEIS, *Direitos Humanos Contemporâneos*, San Paolo, 2014.

Rica)<sup>11</sup>. In quell'occasione la tutela non è stata più giustificata unicamente in ragione della sua utilità per l'essere umano, ma piuttosto per la sua importanza per altri organismi viventi<sup>12</sup>. Di conseguenza, la Corte interamericana dei diritti umani (Corte IDH) ha adottato un'interpretazione estensiva dell'articolo 26 del Patto di San Jose di Costa Rica<sup>13</sup>, riconoscendo l'applicabilità diretta dell'articolo 11 del Protocollo aggiuntivo alla convenzione americana sui diritti umani in materia di diritti economici, sociali e culturali (Protocollo di San Salvador)<sup>14</sup> e affermando il carattere «giustiziabile» del diritto a un ambiente sano dinanzi al SIDH<sup>15</sup>.

Più di recente, con la pubblicazione del parere consultivo n. 32 del 2025, si è assistito a un ulteriore cambiamento di paradigma. Il Cile e la Colombia hanno adito la Corte IDH per sollecitare un pronunciamento sul dovere positivo di ridurre le emissioni di gas serra al fine di proteggere i propri cittadini dalle violazioni dei diritti umani<sup>16</sup>. Dopo aver ascoltato decine di organismi internazionali, istituzioni accademiche, scienziati, organizzazioni non governative e membri della società

<sup>11</sup> I.A. GIMÉNEZ, *Vías indirectas de acceso para las futuras generaciones en procesos consultivos ante la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, 2025, p. 14.

<sup>12</sup> S. T. WINCKLER, R. ECHER, *O reconhecimento de direitos socioambientais no julgamento de casos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, in *Revista Jurídica (FURB)*, n. 1, 2025, p. 4.

<sup>13</sup> Articolo 26, rubricato «Sviluppo progressivo»: «Gli Stati parti si impegnano ad adottare provvedimenti, sia a livello interno che mediante la cooperazione internazionale, in particolare economica e tecnica, per conseguire progressivamente la piena effettività dei diritti che derivano dalle norme economiche, sociali e in materia di istruzione, scienza e cultura, contenute nella Carta dell'Organizzazione degli Stati americani, riformata dal Protocollo di Buenos Aires, nei limiti delle risorse disponibili, per via legislativa o attraverso altri mezzi appropriati» (OEA, *Patto di San José*, 1978).

<sup>14</sup> Articolo 11, rubricato «Diritto ad un ambiente sano»: «1. Ognuno ha diritto di vivere in un ambiente sano e di avere accesso ai servizi pubblici di base. 2. Gli Stati parti promuovono la protezione, la preservazione e il miglioramento dell'ambiente» (OEA, *Protocollo di San Salvador*, 1988).

<sup>15</sup> F. MENDES, A. DINIZ, G.G. FILHO, *Human Rights and Climate Justice*, cit., p. 13.

<sup>16</sup> A. OLLINO, I. PAPANICOLOPULU, *The Climate-Related Obligations under the UNCLOS, the ACHR, and International Law in General*, in M.A. TIGER, A. ROCHA (a cura di), *The Role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis*, Leiden-Boston, 2025, p. 77.

civile<sup>17</sup>, la Corte IDH ha definito il contenuto giuridico dell'emergenza climatica e ha elencato una serie di obblighi statali per affrontare correttamente i suoi impatti.

Alla luce di ciò, il presente commento al parere consultivo n. 32 del 2025 ha lo scopo di descrivere le principali conclusioni della Corte IDH e analizzarne gli impatti sugli Stati parti del Patto di San Jose di Costa Rica. Il presente commento si limita a discutere gli obblighi derivanti dai diritti elaborati e non affronta gli obblighi derivanti dai diritti procedurali elencati dalla Corte IDH. La metodologia adottata si basa sull'analisi integrale del parere consultivo n. 32 del 2025, integrata dalla revisione di lavori che ne approfondiscono il contenuto. Inoltre, il presente commento è suddiviso in tre sezioni: un'introduzione, un'analisi del parere consultivo n. 32 del 2025 e, infine, una conclusione.

## 2. *Parere consultivo n. 32 del 2025*

Come anticipato, il Cile e la Colombia hanno presentato una consultazione alla Corte IDH in merito agli obblighi degli Stati di rispondere ai cambiamenti climatici nell'ambito dei diritti umani. La motivazione fattuale risiede nel fatto che entrambi i paesi vivono sfide nell'affrontare le conseguenze del riscaldamento globale, «... tra cui la proliferazione di siccità, inondazioni, frane, incendi, tra gli altri»<sup>18</sup>. È per questo motivo, quindi, che i paesi hanno adito la Corte IDH: determinare la portata degli obblighi previsti dal Patto di San Jose di Costa Rica e dai trattati interamericani per rispondere a questi fenomeni in modo urgente, equo, giusto e sostenibile.

Il parere consultivo n. 32 del 2025 è suddiviso in due parti principali. Nella prima, la Corte IDH definisce il concetto di emergenza cli-

<sup>17</sup> T.G. ROMERO, *167º período ordinário de sessões, Corte Interamericana de Derechos Humanos, primeiro dia de audiência pública da opinião consultiva sobre emergência climática e direitos humanos, Brasília-DF*, in *Revista Global Crossings*, n. 1, 2025, p. 107.

<sup>18</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, p. 5.

matica e indica i motivi per cui gli Stati parti devono adottare misure positive per evitarne gli impatti. Nel secondo, la Corte IDH elenca gli obblighi derivanti dal Patto di San Jose di Costa Rica e dal Protocollo di San Salvador nel contesto dell'emergenza climatica, fornendo indicazioni agli Stati parti sulla base dei diritti sostanziali e procedurali. Il presente commento seguirà una struttura analoga a quella adottata dalla Corte IDH nella redazione del parere consultivo n. 32 del 2025.

### 2.1. *Concetto di emergenza climatica*

Per tracciare le cause dei cambiamenti climatici oggi vissuti in modo estremo, la Corte IDH parte dal presupposto che la combustione di combustibili fossili, i cambiamenti nell'uso del suolo e la gestione dei rifiuti solidi siano i principali vettori di tali cambiamenti. Si basa su studi scientifici aggiornati e revisionati da pari, definiti come «la migliore scienza disponibile», che dimostrano la relazione tra l'intervento antropogenico e i cambiamenti climatici<sup>19</sup>. In questo senso, la Corte IDH cerca di respingere le argomentazioni negazioniste, utilizzando prove scientifiche per dimostrare che la maggiore concentrazione di gas serra nell'atmosfera è intensificata dalle attività umane<sup>20</sup>.

La Corte IDH suddivide questo elemento causale in tre categorie: una di ordine economico, un'altra di ordine geografico e un'ultima di

<sup>19</sup> «A giudizio della Corte IDH, per determinare quale sia la migliore scienza disponibile, gli Stati devono considerare, tra gli altri criteri, se la conoscenza a loro disposizione: a) è la più aggiornata; b) si basa su metodologie sottoposte a revisione tra pari, su pratiche e standard scientifici riconosciuti a livello internazionale, quando tali standard esistano; c) la sua divulgazione segue rigorosi processi di revisione tra pari di alta qualità o da parte di organizzazioni equivalenti; d) comunica chiaramente le incertezze e le ipotesi sottostanti alle basi scientifiche delle proprie conclusioni; e) è verificabile e riproducibile mediante la pubblicazione dei dati e dei modelli non confidenziali utilizzati per giungere alle conclusioni; f) presenta con precisione le proprie fonti di informazione, fondate sulla letteratura scientifica pertinente, empiricamente comprovata e aggiornata, senza omettere, alterare o distorcere dati e letteratura pertinenti; e g) deriva le proprie conclusioni con accuratezza a partire dai dati disponibili, senza omettere, alterare o distorcere i risultati rilevanti», Corte Interamericana dei diritti umani, 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., p. 171.

<sup>20</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 16-20.

ordine soggettivo. Nella prima, differenzia il contributo dei diversi settori dell'economia ai cambiamenti dei modelli meteorologici e riferisce che il settore energetico contribuisce con il 34% delle emissioni accumulate nell'atmosfera, seguito dall'industria (24%), dall'agricoltura e da altri usi del suolo (22%) e dai trasporti (15%)<sup>21</sup>. Nella seconda, evidenzia il contributo dei diversi Stati e regioni, concludendo che un gruppo formato da potenze industriali, con economie altamente dipendenti dai combustibili fossili, ha prodotto il maggior volume di emissioni storiche accumulate<sup>22</sup>, come nel caso degli Stati Uniti e dei paesi dell'Unione europea. Nella terza, informa il contributo dei diversi soggetti alla crisi climatica: metà delle emissioni globali di anidride carbonica sono state causate dal 10% più ricco della popolazione, mentre la metà della popolazione sarebbe responsabile solo del 10% delle emissioni<sup>23</sup>. Di fronte a ciò, la Corte IDH conclude che queste differenze nel contributo ai cambiamenti climatici devono essere prese in considerazione nelle risposte alle crisi ambientali<sup>24</sup>.

Dopo averne indagato le cause, la Corte IDH fornisce una serie di esempi delle conseguenze dei cambiamenti climatici sulla vita quotidiana. Elenca casi di ondate di calore, modifica delle correnti oceaniche, scioglimento dei ghiacciai e perdita di biodiversità<sup>25</sup>. La Corte IDH ritorna sul concetto di disuguaglianza nell'ambito dell'emergenza climatica, riconoscendo che la gravità di questi fenomeni è determinata, in larga misura, dalla situazione di vulnerabilità di chi li vive. Chiarisce che, sebbene tutti siano soggetti agli impatti dell'emergenza climatica, questi ricadono con maggiore gravità sui cittadini dei paesi in

<sup>21</sup> P. JARAMILLO, S. KAHN RIBEIRO, P. NEWMAN, et. al, *Transport*, in AA. VV., *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Cambridge-New York, 2022, p. 1056.

<sup>22</sup> S. DHAKAL, J.C. MINX, F.L. TOTH et. al., *Emissions Trends and Drivers*, in AA.VV., *Climate Change 2022*, cit., p. 218.

<sup>23</sup> ONU, *Climate change and poverty: report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, A/HRC/41/39, 17 luglio 2019, par. 14.

<sup>24</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 21-25.

<sup>25</sup> S.I. SENEVIRATNE, X. ZHANG, M. ADNAN, et. al., *Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate*, in AA.VV., *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge, 2021, pp. 1590-1592.

via di sviluppo, sulle popolazioni in condizioni di povertà, sui bambini e sugli adolescenti, sulle popolazioni indigene e sulle comunità tradizionali, nonché sulle donne, sugli anziani e sulle persone con disabilità, a causa delle vulnerabilità preesistenti<sup>26</sup>.

Terminata l'esposizione sulle cause e le conseguenze dei cambiamenti climatici, la Corte IDH esamina il regime giuridico globale sul clima e la posizione di organizzazioni come l'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>27</sup>, l'Organizzazione mondiale del commercio<sup>28</sup> e altri organismi per i diritti umani. Successivamente, sottolinea che la maggior parte degli Stati parti dell'Organizzazione degli Stati americani (OEA) incorpora il diritto a un ambiente sano nelle loro Costituzioni e che in dodici paesi dell'America latina e dei Caraibi esistono già leggi specifiche sul riscaldamento globale. Infine, la Corte IDH affronta i dati sui contenziosi climatici, segnalando un aumento significativo delle azioni legali relative alle origini e agli effetti dei cambiamenti climatici in tutto il mondo<sup>29</sup>.

I giudici, quindi, riconoscono che la ricorrenza e l'intensità degli attuali eventi meteorologici estremi giustificano la dichiarazione di uno stato di emergenza climatica. In particolare, essi rilevano che: a) l'emergenza climatica è dovuta al rapido aumento della temperatura globale, prodotto da diverse attività di origine antropica, le quali minacciano gravemente e colpiscono in modo crescente l'umanità, in particolare le persone più vulnerabili; b) tale aumento della temperatura è imputabile in misura diseguale agli Stati della comunità internazionale; e c) l'emergenza climatica deve essere affrontata mediante azioni urgenti ed efficaci, da articolarsi in una prospettiva di tutela dei diritti umani e sotto il prisma della resilienza. In sintesi, viene evidenziato che l'emergenza climatica si caratterizza per la combinazione di tre fattori:

<sup>26</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 25-45.

<sup>27</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, *Climate change and financing a just transition*, Svizzera, 28 ottobre 2021.

<sup>28</sup> Organizzazione mondiale del commercio (OMC), *Trade and Climate Change: Overview of trade policies adopted to address climate change*, 3 novembre 2021, pp. 4 ss. spec. pp. 6-9, disponibile in: [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>29</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 45-71.

l'urgenza di azioni efficaci, la gravità degli impatti e la complessità delle risposte richieste<sup>30</sup>.

Quanto al requisito dell'urgenza, la Corte IDH evidenzia la necessità di adottare tempestivamente misure di mitigazione e adattamento, al fine di prevenire l'ulteriore aggravamento dei rischi connessi ai cambiamenti climatici. L'urgenza è fondata sui concetti di *carbon budget*<sup>31</sup> ed *emissions gap*<sup>32</sup>, che indicano, rispettivamente, il limite massimo di gas serra ancora emettibile per contenere il riscaldamento globale e lo scarto tra i livelli attuali di emissioni e gli obiettivi necessari per evitarlo. I giudici interamericani richiamano, inoltre, la nozione di adattamento, osservando che, con l'aumentare della temperatura, l'efficacia delle misure volte a mitigare le conseguenze dei cambiamenti climatici si riduce progressivamente<sup>33</sup>.

Relativamente alla gravità degli impatti climatici, la Corte IDH sottolinea che l'aumento delle emissioni di gas serra e della temperatura globale amplifica il numero di persone esposte a malattie, sfollamenti, perdite culturali, fame, insicurezza idrica, disoccupazione, povertà e, più in generale, a condizioni di vita indegne. Evidenzia inoltre come i disastri ambientali estremi possano tradursi in gravi violazioni dei diritti umani, in particolare del diritto alla vita, alla salute e all'abitazione. La Corte IDH avverte, infine, che la gravità di tali impatti è strettamente connessa alle già dette disuguaglianze, con la conseguenza di incidere con maggiore intensità su determinati gruppi di popolazione<sup>34</sup>.

Considerando, poi, la complessità delle risposte richieste, l'organo in-

<sup>30</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., p. 71.

<sup>31</sup> J.B.R. MATTHEWS (ed.), *IPCC, 2018: Annex I: Glossary*, in V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H.-O. PÖRTNER et. al. (eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge-New York, 2018, p. 554.

<sup>32</sup> UNEP, *Emissions Gap Report 2024: No more hot air...please!*, 2024, p. 33, disponibile su [www.unep.org](http://www.unep.org).

<sup>33</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 71-74.

<sup>34</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 74-77.

teramericano ribadisce che le contromisure ai cambiamenti climatici devono essere necessariamente sfaccettate e che le azioni internazionali di mitigazione del riscaldamento globale vanno articolate a partire dal concetto di resilienza<sup>35</sup>. Tale prospettiva richiama l'aspirazione che i processi di azione climatica non solo riducano i danni derivanti dal cambiamento climatico, ma anche rafforzino le opportunità di sviluppo sostenibile<sup>36</sup>. L'efficacia delle misure adottate a tal fine, osserva la Corte IDH, dipende dal loro fondamento nella «migliore scienza disponibile» e da un coordinamento efficace, sia a livello nazionale sia internazionale, tra i diversi settori della regolamentazione e delle politiche pubbliche<sup>37</sup>.

In tal senso, l'organo giurisdizionale interamericano ha elaborato un concetto inedito per il diritto della regione, segnando un punto di svolta nell'evoluzione della giurisprudenza in materia climatica. Se, infatti, non mancavano in precedenti documenti e decisioni riferimenti all'emergenza climatica, è solo in questa occasione che si assiste a una sua espressa concettualizzazione, la quale, lungi dall'essere meramente descrittiva, si struttura come categoria giuridica autonoma. Il quadro che ne risulta si articola nell'intreccio tra l'urgenza delle azioni da intraprendere, la gravità degli impatti ambientali e la complessità delle risposte istituzionali richieste dalla crisi climatica globale; il tutto arricchito da un'attenzione peculiare al profilo delle disuguaglianze, tanto nella distribuzione delle cause quanto negli effetti dei mutamenti climatici, sicché l'azione pubblica e internazionale viene delineata come necessariamente coordinata, equa e fondata sulla «migliore scienza disponibile».

## 2.2. *Obblighi derivanti dal contesto dell'emergenza climatica*

Una volta concettualizzata l'emergenza climatica e identificato il

<sup>35</sup> T.J. WILBANKS, A.C. ABEYSINGHE, I. BURTON, et al., *Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development*, in C.B. FIELD, V.R. BARROS, D.J. DOKKEN, et al. (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-New York, 2014, pp. 1101-1131.

<sup>36</sup> USDG, *UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies*, 2021, p. 38.

<sup>37</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 77-81.

contesto attuale come espressione concreta di tale condizione, la Corte IDH ha elencato una serie di obblighi derivanti dal Patto di San Jose di Costa Rica e dal Protocollo di San Salvador affinché gli Stati parti dell'OEA ne mitighino e si adeguino alle conseguenze. Nel gruppo degli obblighi generali, ha prescritto il dovere di rispettare i diritti, di garantirli, di adottare misure per assicurare il progressivo sviluppo dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali (DESCA), di adottare disposizioni di diritto interno e di cooperazione. Nel gruppo degli obblighi specifici, la Corte IDH ha separato gli obblighi derivanti dai diritti sostanziali da quelli derivanti dai diritti procedurali. Il presente commento al parere consultivo n. 32 si concentrerà sulle obbligazioni specifiche derivanti dai diritti sostanziali, in particolare sugli obblighi specifici derivanti dal diritto a un ambiente sano e dal diritto a un clima salubre, nonché sugli obblighi specifici derivanti dal diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione.

### *2.2.1. Obblighi specifici derivanti dal diritto a un ambiente sano e dal diritto a un clima salubre*

La Corte IDH concentra maggiormente la sua attenzione, tra i diritti sostanziali, sul diritto a un ambiente sano, contemplato dall'articolo 26 del Patto di San Jose di Costa Rica e dall'articolo 11 del Protocollo di San Salvador. Inizia la sua esposizione partendo dalla sua giurisprudenza in materia, ribadendo che tale diritto era inteso come diritto strumentale, ma che attualmente è considerato un diritto autonomo. In tal senso, sottolinea che tale diritto tutela tutti i componenti dell'ambiente, come foreste, fiumi, mari, con interessi giuridici in sé, anche in assenza di certezza o evidenza del rischio per le singole persone. Inoltre, i giudici rafforzano l'orientamento in materia di extraterritorialità, affermando che gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure idonee a prevenire danni ambientali sia all'interno che all'esterno del loro territorio<sup>38</sup>.

A partire dal diritto a un ambiente sano, il collegio giudicante riconosce la *natura* come soggetto di diritti. Tale riconoscimento implica il

<sup>38</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 96-99.

riconoscimento del suo diritto a mantenere processi ecologici essenziali per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile e rispettoso dei limiti planetari, garantendo la disponibilità di risorse vitali per le generazioni presenti e future<sup>39</sup>. Pertanto, giustifica che il riconoscimento della natura come soggetto di diritti non introduce contenuti estranei al *corpus iuris* interamericano; al contrario, rappresenta una manifestazione contemporanea del principio di interdipendenza tra diritti umani e ambiente<sup>40</sup>.

La Corte IDH stabilisce che il diritto a un ambiente sano si traduce nell'obbligo di rinunciare a comportamenti umani che minacciano l'equilibrio ecologico, sulla base del fatto che la conservazione dell'ecosistema comune è un obbligo di carattere *jus cogens*<sup>41</sup>. Poiché l'equilibrio ecologico è un requisito per l'abitabilità presente e futura del pianeta, la sua protezione giuridica costituisce un prerequisito non negoziabile in relazione alla protezione dei beni giuridici già tutelati dal diritto internazionale. Spetta quindi agli Stati rinunciare al disboscamento su larga scala delle foreste primarie, all'inquinamento persistente delle fonti di acqua dolce e degli oceani e ad altre misure dannose, tenendo sempre presente la «migliore scienza disponibile»<sup>42</sup>.

La Corte IDH riconosce che il sistema climatico globale è parte essenziale dell'ambiente, poiché da esso dipende lo sviluppo armonioso di molteplici processi per la conservazione della vita a livello globale. Ritiene che l'impatto sul sistema climatico costituisca una forma particolare di danno ambientale, che è, per definizione, transfrontaliero, in

<sup>39</sup> Cfr. Corte interamericana dei diritti umani 17 giugno 2005, Caso *Comunità Indigena Yakye Axa c. Paraguay*. Merito, Riparazioni e Spese, Serie C n. 125, par. 135, e Caso *Popolo Indigeno U'wa e dei suoi membri c. Colombia*, par. 123.

<sup>40</sup> Corte interamericana dei diritti umani, 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 99-103.

<sup>41</sup> Cfr. International Law Commission, *Peremptory Rules of General International Law (ius cogens)*, A/CN.4/L.967, dell'11 maggio 2022, conclusioni 10-11 e 19. Vedi anche: Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, A/CONF.39/27, 27 gennaio 1980, artt. 53 e 64; e International Law Commission, *Peremptory Rules of General International Law (ius cogens)*, Doc. ONU A/CN.4/L.967, 11 maggio 2022, conclusioni 10-11.

<sup>42</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 103-107.

quanto non si limita al territorio dello Stato che ha contribuito al suo verificarsi. Di conseguenza, la Corte IDH ha reinterpretato il diritto a un ambiente sano e ha riconosciuto un diritto indipendente a un clima sano, derivato dal primo<sup>43</sup>.

Secondo il collegio, il diritto a un clima sano ha due dimensioni principali. Nella sua dimensione collettiva, salvaguarda l'interesse comune delle generazioni presenti e future a preservare un sistema climatico in grado di garantire il loro benessere e l'equilibrio intergenerazionale<sup>44</sup>. Nella sua dimensione individuale, salvaguarda sia la possibilità di ogni persona che della natura stessa di svilupparsi in un ambiente climatico libero da interferenze antropiche dannose<sup>45</sup>. Per questo motivo, la tutela del diritto a un clima sano costituisce una condizione preliminare indispensabile per l'esercizio e l'efficacia degli altri diritti umani, come riconosciuto nell'ambito del diritto a un ambiente sano<sup>46</sup>.

Sulla base di quanto sopra, la Corte IDH prescrive tre gruppi di obblighi derivanti da tali diritti. Nel primo gruppo, comprende che gli Stati devono mitigare le loro emissioni di gas serra. Nel secondo, gli Stati devono proteggere la natura e tutti i suoi componenti. Nel terzo, gli Stati devono avanzare progressivamente verso lo sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda il gruppo di obblighi di mitigazione delle emissioni di gas serra, la Corte IDH ha stabilito che spetta agli Stati stabilire un obiettivo adeguato, definire e mantenere aggiornata una strategia basata sui diritti umani per raggiungerlo e regolamentare il comportamento delle imprese. La definizione dell'obiettivo deve tenere conto della «migliore scienza disponibile», considerando anche il contributo cumulativo degli Stati al cambiamento climatico, la capacità

<sup>43</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 107-108.

<sup>44</sup> Cfr. Tribunale distrettuale degli Stati Uniti per il Distretto dell'Oregon (Divisione di Eugene), Case *Juliana et al. c. Stati Uniti d'America*, Civ. n. 6:15-cv-01517-AA (Opinion and Order), 29 dicembre 2023, p. 39.

<sup>45</sup> Cfr. D.R. BOYD, *Relazione dell'allora Relatore Speciale sulle obbligazioni in materia di diritti umani relative al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile*, Nazioni Unite, A/74/161, 15 luglio 2019, par. 43.

<sup>46</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 108-113.

di contribuire alle misure di mitigazione e le circostanze in cui si trovano. Inoltre, l'obiettivo deve essere il più ambizioso possibile, essere sancito in una norma vincolante per lo Stato, prevedere scadenze concrete per il suo raggiungimento e aumentare progressivamente<sup>47</sup>.

Non è sufficiente che gli Stati stabiliscano un obiettivo adeguato, ma devono anche mantenere strategie aggiornate per raggiungerlo<sup>48</sup>. Tali strategie includono a) l'inclusione della protezione della biodiversità e la partecipazione delle popolazioni indigene nella formulazione e nell'attuazione delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici; b) la garanzia che le politiche di mitigazione promuovano una transizione equa e riducano le disuguaglianze socioeconomiche; c) l'adozione di misure di protezione sociale, lavoro dignitoso e incentivi agli investimenti verdi per una transizione energetica equa; d) la rinuncia ad azioni o omissioni che ostacolino il rispetto e l'aggiornamento degli obiettivi di mitigazione climatica; e e) la garanzia della coerenza tra norme interne e impegni internazionali, collegando incentivi e finanziamenti alle politiche di mitigazione. Inoltre, la Corte IDH ha disposto l'adozione di misure di tutela dei diritti umani che possono derivare dall'estrazione di minerali rari, l'istituzione di politiche di protezione sociale di compensazione e reinsediamento per i settori colpiti dalle misure di mitigazione, la promozione di investimenti verdi e altre iniziative correlate<sup>49</sup>.

Il Parere, inoltre, pone il comportamento delle imprese pubbliche e private al centro degli obblighi di mitigazione delle emissioni di gas serra, poiché ritiene che esse svolgano un ruolo fondamentale nell'affrontare l'emergenza climatica. Sottolinea che gli Stati devono adottare le misure normative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire che le imprese stabiliscano e attuino processi efficaci di due diligence ambientale e in materia di diritti umani. Pur essendo tale responsabilità applicabile a tutte le imprese, indipendentemente

<sup>47</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 114-116.

<sup>48</sup> Come già descritto dalla Corte EDU, 9 aprile 2024, causa C-53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, parr. 550-554.

<sup>49</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 116-119.

dalle loro dimensioni o dal settore di appartenenza, il legislatore può introdurre differenziazioni in base alla tipologia di attività svolta e al rischio che essa comporta per la tutela dei diritti fondamentali. Tali distinzioni, tuttavia, devono essere funzionali all'attuazione del principio "chi inquina paga" e orientate ad assicurare l'efficacia delle misure nazionali di mitigazione<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda il gruppo di obblighi volti alla protezione della natura e dei suoi componenti, la Corte IDH stabilisce che gli Stati devono: a) identificare e registrare i rischi ambientali a livello nazionale e locale; b) creare politiche e ampliare le aree protette per gli ecosistemi colpiti; c) preservare gli ecosistemi più vulnerabili, come l'Amazzonia e le zone costiere; e d) cooperare con altri Stati nella protezione degli ecosistemi transfrontalieri. Allo stesso modo, devono e) condividere informazioni e pianificare adattamenti sulla base delle "migliori conoscenze scientifiche disponibili" e delle conoscenze locali; e f) monitorare e valutare continuamente le politiche e le strategie climatiche a livello nazionale.

Per quanto riguarda invece il gruppo di obblighi volti a progredire progressivamente verso lo sviluppo sostenibile, la Corte IDH prescrive i seguenti doveri: a) inibire misure regressive in materia ambientale, salvo adeguata giustificazione tecnica; b) promuovere una transizione sostenibile, volta ad affrontare le cause strutturali dell'emergenza climatica; e c) incorporare strategie di sviluppo sostenibile nelle politiche pubbliche interne con carattere di immediata attuazione. Inoltre, gli Stati devono: d) attuare misure di protezione ambientale, in base alle capacità e alle realtà di ciascun paese; e) adottare misure deliberate, concrete e mirate allo sviluppo sostenibile, con mezzi legislativi, amministrativi e giudiziari; e f) combattere la povertà e la disuguaglianza, che sono ostacoli allo sviluppo sostenibile e alla protezione dei diritti umani<sup>51</sup>.

La sistematizzazione di tali obblighi in relazione al diritto a un ambiente e a un clima sani segna l'emergere di un nuovo quadro giuridico

<sup>50</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 119-125.

<sup>51</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 127-129.

del SIDH di fronte alla crisi climatica. Riconoscendo la natura come soggetto di diritti e il clima quale componente essenziale dell'ambiente, la Corte IDH introduce un ampliamento paradigmatico della titolarità e della finalità della protezione giuridica, che oltrepassa la tradizionale logica antropocentrica per abbracciare una prospettiva ecocentrica<sup>52</sup>. Sempre in questa prospettiva, si ridefinisce la portata dei diritti ambientali nel continente americano, in modo da consolidarli come presupposti indispensabili per l'efficacia degli altri diritti umani. La protezione del sistema climatico, quindi, cessa di essere una mera conseguenza del diritto a un ambiente sano per affermarsi come nucleo strutturale della dignità umana e della giustizia intergenerazionale, orientando l'azione dello Stato verso un modello di sviluppo compatibile con i limiti biologici del pianeta.

### *2.2.2. Obblighi specifici derivanti dal diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione*

Un altro profilo che ha ricevuto particolare attenzione da parte dei giudici interamericani, nel contesto dell'emergenza climatica, riguarda i diritti all'uguaglianza e alla non discriminazione<sup>53</sup>. Insieme, essi racchiudono due concetti complementari: da un lato, il divieto di differenziazioni arbitrarie di trattamento; dall'altro, l'obbligo per gli Stati di adottare misure positive volte a invertire o correggere situazioni discriminatorie già radicate nelle loro società, a danno di determinati gruppi di persone. Non è quindi sufficiente che gli Stati si astengano dal violare i diritti; è necessario che adottino misure positive, formulate in base alle esigenze specifiche di protezione del titolare del diritto, sia in ragione della sua condizione personale, sia in virtù della situazione concreta in cui si trova<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> F. ESPINOZA, J.L. SANTOS SILVA, F.G. ISA (orgs.), *Povos e Comunidades Tradicionais na América Latina: Análise e Desafios Atuais*, Aracaju, 2025.

<sup>53</sup> Sebbene la Corte IDH li qualifichi come principi, collocandoli al di fuori dell'ambito dei diritti sostanziali, il presente commento sceglie di trattarli come diritti, in virtù della disposizione espressa negli artt. 1.1 e 24 del Patto di San Jose di Costa Rica e nell'art. 3 del Protocollo di San Salvador.

<sup>54</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 205-206.

Le regioni caratterizzate da maggiore povertà e disuguaglianza sono tra le più vulnerabili agli impatti dell'emergenza climatica<sup>55</sup>. La Corte IDH sottolinea che i Paesi in via di sviluppo e le persone appartenenti alle classi sociali più basse ne subiscono le conseguenze in modo sproporzionato. I primi, perché hanno una minore capacità economica e istituzionale di prevenire i disastri e mitigarne gli effetti; i secondi, perché la crisi climatica aggrava scenari di fame, distruzione, proliferazione di malattie come la malaria e la dengue e perdita di alloggi. Questo quadro è ancora più grave se si considera che questi gruppi, proprio quelli più esposti ai danni ambientali, sono stati quelli che storicamente hanno contribuito meno alla loro causa. Pertanto, al fine di tutelare i diritti di questo segmento della popolazione, la Corte IDH impone agli Stati di rispettare i seguenti obblighi: a) garantire che le persone in condizioni di povertà abbiano accesso ai beni e ai servizi essenziali per una vita dignitosa durante l'emergenza climatica; b) sradicare le cause strutturali che perpetuano la vulnerabilità climatica; e c) formulare politiche di mitigazione e adattamento inserite nel contesto più ampio dello sviluppo sostenibile<sup>56</sup>.

La Corte IDH osserva, altresì, che l'emergenza climatica colpisce in modo più intenso alcuni gruppi, in particolare bambini e adolescenti<sup>57</sup>, popolazioni indigene<sup>58</sup>, comunità afro-discendenti e contadine<sup>59</sup>, non-

<sup>55</sup> Cfr. J. BIRKMANN, E. LIWENGA, R. PANDEY et al., *Poverty, Livelihoods and Sustainable Development*, in H.O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, M. TIGNOR et al. (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-New York, 2022, pp. 1174-1177.

<sup>56</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 207 e 218-222.

<sup>57</sup> L. GONÇALES RODRIGUES, *Direito ao Futuro: A proteção às crianças e às gerações futuras na crise climática diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, San Paolo, 2025.

<sup>58</sup> Cfr. E. CASTELLANOS, M.F. LEMOS, L. ASTIGARRAGA et al., *Central and South America*, in H.O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, M. TIGNOR et al. (eds.), *Climate Change 2022*, cit., pp. 1704-1705.

<sup>59</sup> Cfr. *Caso Difensore dei Diritti Umani e altri c. Guatemala*, par. 157; *Caso Digna Ochoa e familiari c. Messico*. Eccezioni Preliminari, Merito, Riparazioni e Spese. Sentenza del 25 novembre 2021. Serie C n. 447, par. 125; e *Caso Popoli Indigeni Tagaeri e Taromenane c. Ecuador*, par. 362.

ché donne<sup>60</sup>, persone con disabilità<sup>61</sup> e anziani<sup>62</sup>. Con riferimento ai bambini e agli adolescenti, i giudici osservano che la quasi totalità di essi è esposta ad almeno uno dei rischi, disturbi o tensioni ambientali associati alla crisi climatica, con la conseguenza di determinare condizioni di marcata vulnerabilità, in cui è particolarmente difficile per questi soggetti vivere, giocare e raggiungere uno sviluppo integrale della persona<sup>63</sup>.

Al fine di garantire la tutela dei diritti dei gruppi maggiormente esposti, la Corte IDH prescrive agli Stati l'adempimento dei seguenti obblighi: a) garantire l'accesso universale ai servizi sanitari e a infrastrutture adeguate di fronte agli impatti climatici; b) allineare le politiche e i programmi di salute infantile alle evidenze scientifiche sui cambiamenti climatici; c) creare meccanismi sicuri e accessibili per ascoltare i bambini e gli adolescenti; d) garantire la loro partecipazione alle decisioni climatiche che influenzano direttamente le loro vite; e) promuovere e sostenere l'azione climatica dei bambini e dei giovani; f) evitare misure che limitino l'azione dei giovani difensori dell'ambiente; g) garantire un ambiente sicuro e protezione contro intimidazioni e violenze; h) rafforzare le difese e le istituzioni dei diritti umani rivolte all'infanzia; i) garantire canali accessibili per le denunce e la partecipazione alle politiche climatiche; j) garantire l'accesso alla giustizia climatica attraverso meccanismi adeguati ai bambini e agli adolescenti; k) adottare misure che garantiscano risorse giudiziarie efficaci; l) rafforzare le difese civiche e i difensori civici dei bambini con autonomia e risorse adeguate; e m) eliminare le spese processuali nelle azioni legali in materia di clima intentate da bambini e adolescenti<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. Consiglio dei diritti umani, risoluzione 38/4, A/HRC/RES/38/4, luglio 2018, disponibile su [www.undocs.org](http://www.undocs.org).

<sup>61</sup> Cfr. Consiglio dei diritti umani, risoluzione 44/7, A/HRC/RES/44/7, luglio 2020, disponibile su [www.undocs.org](http://www.undocs.org).

<sup>62</sup> Cfr. Consiglio dei diritti umani, risoluzione 41/21, A/HRC/RES/41/21, luglio 2019, disponibile su [www.undocs.org](http://www.undocs.org).

<sup>63</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 207 e 218-222.

<sup>64</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 207-211.

Per quanto concerne le popolazioni indigene, le comunità afrodiscendenti, i contadini e i pescatori, la Corte IDH evidenzia come l'emergenza climatica li colpisca con maggiore intensità, in quanto molti di essi dipendono direttamente da ecosistemi particolarmente vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici e ai fenomeni meteorologici estremi. Allo stesso modo, le comunità rurali che basano il proprio sostentamento sull'agricoltura o su attività legate alle zone costiere corrono un rischio altrettanto elevato di subire le conseguenze negative del riscaldamento globale<sup>65</sup>. Per proteggere le garanzie di questi segmenti della popolazione, la Corte IDH richiede agli Stati di assumersi i seguenti obblighi: a) rafforzare le istituzioni indigene e tradizionali per la gestione e la partecipazione climatica; b) produrre dati sugli impatti climatici tenendo conto della diversità culturale e sociale; c) sviluppare politiche e strategie con la partecipazione indigena e comunitaria; d) adottare misure legali e amministrative per preservare i territori e rafforzare la resilienza climatica; e) garantire la diffusione di informazioni sul clima in lingue e formati accessibili alle popolazioni indigene e locali; f) consultare le comunità indigene interessate da grandi progetti e ottenere il loro consenso libero, preventivo e informato<sup>66</sup>; g) rimuovere gli ostacoli legali all'accesso diretto alla giustizia per le popolazioni indigene e le comunità tradizionali; h) rimuovere gli ostacoli legali all'accesso diretto alla giustizia per le popolazioni indigene e le comunità tradizionali; i) garantire una giustizia adeguata agli stili di vita ancestrali e locali; e j) eliminare le spese processuali nelle azioni legali in materia di clima intentate da tali popolazioni indigene e tradizionali.

Per quanto riguarda le donne, gli anziani e le persone con disabilità, la Corte IDH sottolinea che gli impatti dell'emergenza climatica si manifestano in modo diseguale, illustrando la sua posizione con esem-

<sup>65</sup> Cfr. UNEP, *Climate Change and Human Rights*, 2015, pp. 2-8; *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*, A/HRC/36/46, 1° novembre 2017, par. 6; FAO, *Los pueblos indígenas y afrodescendientes y el cambio climático en América Latina: diez experiencias de colaboración intercultural escalables*, 2021, pp. 1-7; e Segretario Generale delle Nazioni Unite, *The impact of climate change on the rights of people in vulnerable situations*, A/HRC/50/57, 6 maggio 2022, par. 10.

<sup>66</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 212-215.

pi tratti dalla vita quotidiana. Dimostra che, in contesti domestici privi di accesso all'acqua potabile, le donne e le ragazze assumono comunemente la responsabilità della raccolta dell'acqua, attività il cui grado di difficoltà si intensifica con i cambiamenti climatici, richiedendo loro percorsi più lunghi e faticosi. Gli anziani, d'altra parte, sono più vulnerabili alla morte a causa di disastri climatici come ondate di calore, tifoni, uragani e inondazioni. Inoltre, la Corte IDH sottolinea che i fenomeni derivanti dal cambiamento climatico possono aggravare lesioni esistenti e potenziare i problemi di salute pubblica affrontati dalle persone con disabilità. Pertanto, al fine di tutelare i diritti di questi gruppi, richiede agli Stati di attuare i seguenti obblighi: a) garantire un'evacuazione sicura e piani adeguati per le residenze di lunga permanenza; b) garantire che i rifugi temporanei siano accessibili, sicuri e adeguati alle loro esigenze; c) garantire l'accesso all'assistenza sanitaria con personale qualificato in materia di diversità e inclusione; e d) creare spazi sicuri per prevenire e combattere la violenza, la discriminazione e le molestie nei rifugi<sup>67</sup>.

### *3. Conclusioni*

Il Parere consultivo n. 32 del 2025 rappresenta una pietra miliare nel consolidamento del SIDH, poiché riconosce espressamente il riscaldamento globale come una situazione che richiede risposte immediate, efficaci e coordinate, ridefinendo, attraverso l'articolazione tra scienza, diritto e giustizia climatica, i confini della protezione giuridica interamericana e integrando la dimensione ambientale come elemento essenziale per la realizzazione dei diritti umani. In tale contesto, la Corte IDH formula per la prima volta una definizione giuridica di emergenza climatica, caratterizzata dall'urgenza delle azioni necessarie, dalla gravità degli impatti ambientali e dalla complessità delle risposte istituzionali, imponendo agli Stati l'adozione di misure di mitigazione e adattamento fondate sulla migliore scienza disponibile, attribuendo alla natura la condizione di soggetto di diritti.

<sup>67</sup> Corte interamericana dei diritti umani 29 maggio 2025, parere consultivo n. 32/25, cit., pp. 215-218.

Il Parere consultivo n. 32 del 2025 ribadisce il principio della giustizia climatica, evidenziando la sproporzione degli impatti tra Paesi e gruppi sociali e imponendo agli Stati l'adozione di misure positive, differenziate e inclusive a favore delle popolazioni vulnerabili, al fine di affrontare le cause strutturali della vulnerabilità climatica, nella consapevolezza che il mantenimento dell'equilibrio vitale degli ecosistemi costituisce una condizione sine qua non per la realizzazione dei diritti umani, in particolare dei diritti, alla salute e alla non discriminazione. In linea con tali orientamenti, gli Stati membri del SIDH sono tenuti a conformare la formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche ai parametri stabiliti, orientando l'azione dei poteri pubblici verso la costruzione di quadri normativi e istituzionali idonei ad adempiere agli obblighi climatici assunti e a proteggere efficacemente i diritti umani di fronte ai rischi dell'emergenza climatica, facendo del Parere consultivo n. 32 del 2025 un riferimento orientativo per la governance climatica nel continente americano.

\*\*\*

### *Abstract\**

*Ita*

Il presente studio analizza il Parere consultivo n. 32 del 2025 della Corte interamericana dei diritti umani, che introduce il concetto giuridico di emergenza climatica e definisce gli obblighi derivanti dai diritti sostanziali previsti dalla Convenzione americana sui diritti umani e dal Protocollo di San Salvador. L'articolo contestualizza la crescente frequenza degli eventi climatici estremi nelle Americhe e l'evoluzione della giurisprudenza interamericana, dal riconoscimento del diritto a un ambiente sano come diritto autonomo fino all'affermazione di una prospettiva ecocentrica nel sistema interamericano dei diritti umani. Metodologicamente, si basa sull'analisi integrale del Parere n. 32 del 2025, integrata da una revisione della letteratura giuridica e scientifica. La ricerca mostra come la Corte interamericana dei diritti umani riconosce la

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

natura come soggetto di diritti e includendo obblighi di mitigazione, protezione degli ecosistemi e sviluppo sostenibile. Si conclude che il Parere n. 32 del 2025 costituisce un punto di svolta nella governance climatica interamericana, rafforzando il dovere degli Stati di adottare politiche pubbliche fondate sulla «migliore scienza disponibile», per preservare la vita umana e non umana in un pianeta ecologicamente equilibrato.

*Parole chiave:* Corte Interamericana dei Diritti Umani; emergenza climatica; diritti umani; ambiente; giustizia climatica

*En*

This study analyzes Advisory opinion No. 32 of 2025 by the Inter-American Court of Human Rights, which introduces the legal concept of climate emergency and defines obligations derived from the substantive rights established in the American Convention on Human Rights and the Protocol of San Salvador. The article contextualizes the growing frequency of extreme climate events in the Americas and the evolution of inter-American jurisprudence, from the recognition of the right to a healthy environment as an autonomous right to the affirmation of an ecocentric perspective within the Inter-American Human Rights System. Methodologically, it is based on a comprehensive analysis of Advisory opinion No. 32/2025, complemented by a review of relevant legal and scientific literature. The study shows how the Inter-American Court of Human Rights recognizes the Nature as a subject of rights and introducing obligations concerning mitigation, ecosystem protection, and sustainable development. It concludes that Advisory opinion No. 32/2025 marks a turning point in inter-American climate governance, strengthening the duty of States to adopt public policies grounded in the «best available science» in order to preserve human and non-human life within an ecologically balanced planet.

*Keywords:* Inter-American Court of Human Rights; climate emergency; human rights; environment; climate justice



*Domenico Cristallo*

CRISI DI MERCATO E CRISI CLIMATICO-AMBIENTALE NELLA PAC: LE DEROGHE AL *GREENING* TRA LOGICA DELL'EMERGENZA E TENUTA DEL SISTEMA

(NOTA A CORTE GIUST. UE 10 LUGLIO 2025, CAUSA C-287/24, *LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ASBL* CONTRO *RÉGION WALLONNE*)

SOMMARIO: 1. Il diritto agrario e le crisi: note introduttive alla lettura del caso C-287/24. – 2. La vicenda. – 3. L'assetto normativo di riferimento. – 4. La pronuncia della Corte di giustizia. – 5. Profili problematici: validità formale e tenuta sostanziale del sistema. – 6. Note conclusive: la necessità di operare e interpretare in una prospettiva sistematica.

### 1. *Il diritto agrario e le crisi: note introduttive alla lettura del caso C-287/24*

Nel lessico contemporaneo la parola *crisi* assume un suo denso significato: è fattore storico capace di ridefinire il rapporto tra *spazio di esperienza* e *orizzonte di aspettative*, trasformando ciò che era contingente in parametro di comprensione e, talora, di legittimazione del mutamento<sup>1</sup>. L'uso politico della crisi tende infatti a condensare com-

<sup>1</sup> Sul carattere non neutro e storicamente dinamico del concetto di *crisi*, v. R. KOSELLECK, *Crisi. Per un lessico della modernità*, trad. it. a cura di G. Imbriano e S. Rodeschini, Verona, 2012, spec. pp. 9 ss. e 95 ss. L'A. ricostruisce la progressiva dilatazione semantica del termine dal lessico medico-teologico a quello politico-storico, mostrando come, tra XVIII e XIX secolo, *crisi* perda il significato di decisione puntuale e si trasformi in categoria capace di anticipare e orientare il futuro. In tal senso, la crisi non descrive soltanto una rottura, ma ridefinisce il rapporto tra esperienza e aspettativa, fungendo insieme da indice diagnostico e da motore del mutamento storico. La modernità, secondo Koselleck, è segnata proprio da questa temporalizzazione della crisi, che tende a stabilizzarsi come condizione permanente e non più come evento eccezionale. Sul nesso tra crisi e strutture temporali del diritto ambientale, in una

plexità, esigere decisioni, accelerare procedure; ma, al tempo stesso, produce un effetto di riordino delle priorità: stabilisce quale futuro è considerato praticabile e quali rischi sono ritenuti tollerabili.

Se l'elaborazione sul piano storico e filosofico della crisi consente di leggerla come *indice e fattore* di temporalizzazione moderna, il suo ingresso nel diritto richiede una precisazione ulteriore. Il diritto, infatti, in quanto categoria storica e assiologica, non si limita a registrare le trasformazioni del tempo storico: ne assume il peso nella costruzione delle proprie categorie e dei propri equilibri<sup>2</sup>. Questa dinamica si manifesta con particolare intensità laddove l'ordinamento è chiamato a governare processi economici e sociali strutturalmente esposti all'instabilità e al mutamento.

In tale prospettiva, il diritto agrario europeo offre un punto di osservazione privilegiato. La politica agricola comune (PAC), difatti, si presenta come un cantiere normativo permanente<sup>3</sup>, costantemente ri-

prospettiva che dialoga implicitamente con l'impostazione koselleckiana, v. B.J. RICHARDSON, *Temporalities of Change*, in ID., *Time and Environmental Law: Telling Nature's Time*, Cambridge, 2017, pp. 46-120, spec. pp. 52 ss. e 98 ss., ove l'A. mostra come le categorie giuridiche moderne siano costruite su temporalità brevi, lineari e orientate al presente, mentre le trasformazioni ecologiche impongono un ripensamento della dimensione temporale del diritto in chiave intergenerazionale e sistemica. La crisi ambientale – lungi dall'essere un episodio contingente – assume così i tratti di una condizione strutturale che destabilizza le tradizionali coordinate tra decisione, responsabilità e previsione, rendendo evidente l'insufficienza di un modello normativo fondato sull'emergenza e sollecitando l'elaborazione di strumenti capaci di incorporare nel processo giuridico la lunga durata dei fenomeni climatici ed ecosistemici. In questa direzione, v. anche J. ELLIS, *Crisis, Resilience, and the Time of Law*, in *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 32, n. 2, 2019, pp. 305 ss., ove si sottolinea come l'incertezza ambientale abbia carattere strutturale e imponga una riconfigurazione del rapporto tra decisione giuridica, adattamento e stabilità dell'ordinamento.

<sup>2</sup> In questo senso v. T. ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in ID. *Problemi giuridici*, vol. I, Milano, 1959, p. 74.

<sup>3</sup> La PAC è stata spesso definita «un cantiere sempre aperto». Così F. ADORNATO, *Agricoltura politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2010, pp. 261 ss. Di talché il suo processo di riforma, come è stato osservato, «non subisce soluzione di continuità, costretto ad oscillare tra l'obiettivo di fronteggiare nuove esigenze e la opportunità della revisione delle regole già in vigore», A. SCIAUDONE, *Presentazione Prima Sessione (La nuova Pac: considerazioni generali) e Seconda Sessione (Pac e finanziamenti in agricoltura)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2020, pp. 19

plasmato dagli eventi e dalla ridefinizione dei propri obiettivi<sup>4</sup>. In un simile contesto, diviene decisivo interrogarsi su che cosa accada all'ordinamento quando la crisi non risponde più a logiche temporanee, ma si stabilizza come condizione strutturale sul piano fattuale. In questa prospettiva, la crisi può divenire momento di trasformazione assiologica e funzionale dell'ordinamento, nel senso che non mutano soltanto le tecniche normative, ma i valori stessi, destinati a tradursi in principi e a orientare la produzione delle norme<sup>5</sup>, la loro interpretazione e la loro applicazione<sup>6</sup>.

È su questo sfondo che la PAC è oggi chiamata a misurarsi con una duplice sollecitazione. Da un lato, una crisi di mercato innescata dallo *shock* bellico, i cui effetti si sono riflessi immediatamente – e poi in modo più duraturo – sui prezzi, sugli *input* produttivi e sugli equilibri dell'approvvigionamento<sup>7</sup>. A tale scenario si intreccia una crisi climati-

ss. L'imprevedibilità delle scelte normative e dunque i suoi continui mutamenti hanno portato la dottrina a coniare l'espressione «diritto al presente» per definire i fenomeni occorsi negli ultimi anni, caratterizzanti da una massiccia produzione normativa del tutto priva di stabilità, in argomento v. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002.

<sup>4</sup> L'argomentazione qui proposta trova conferma più di recente anche in una revisione delle logiche della regolazione del mercato, come osservato da attenta dottrina, v. I. CANFORA, *Una nuova visione della concorrenza in agricoltura. la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e il contrasto allo squilibrio del valore attraverso la lente dei mercati nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2025, pp. 230 ss.

<sup>5</sup> Nella prospettiva segnalata si v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, Milano, 1987, pp. 211 ss. Sulla nozione, la rilevanza e la distinzione tra valori e principi, nonché relativamente alla configurazione degli stessi sul piano giuridico si veda il prezioso contributo di G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, vol. 31, Milano, 2002, pp. 865 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, v. N. IRTI, *Il diritto e la crisi*, in *Riv. dir. soc.*, nn. 5-6, 2022, pp. 1067 ss. ove l'A. mette in luce come la crisi non rappresenti soltanto una perturbazione esterna cui il diritto reagisce mediante adattamenti tecnici, ma un momento di riorganizzazione interna dell'ordine normativo, nel quale vengono rimessi in discussione i criteri assiologici e funzionali che sorreggono produzione, interpretazione e applicazione delle norme. In tale prospettiva, la crisi incide sulla struttura stessa del diritto, ridefinendone priorità e gerarchie.

<sup>7</sup> Sulla relazione tra *shock* geopolitico, mercati agricoli, sicurezza alimentare e transizione verso sistemi alimentari più resilienti e sostenibili, si veda Commissione euro-

ca che altera stabilmente le condizioni della produzione agricola e prefigura nuove instabilità sul piano dell'approvvigionamento alimentare<sup>8</sup>. La questione, dunque, non attiene solo al piano della politica economica; è anzitutto una questione di politica del diritto che si traduce in

pea, *Communication COM(2022) 133 final del 23 marzo 2022, Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems*, §§ 3.2 e 4 (misure a sostegno della sicurezza alimentare globale e indicazioni per affrontare le criticità dei mercati agricoli alla luce della guerra in Ucraina e della transizione verso sistemi alimentari sostenibili).

<sup>8</sup> In merito, la letteratura e la conseguente produzione normativa evolutasi a livello internazionale è oramai sterminata; per una ricognizione dei contenuti e dei conseguenti mutamenti relativi alla disciplina dell'agricoltura v. *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, adottata a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. Sullo stato recente dei negoziati climatici, v. L. MOOSMANN et al., *The COP26 Climate Change Conference: Status of Climate Negotiations and Issues at Stake*, Study for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2021. Con riferimento alla risoluzione adottata il 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, v. H. HOUSTON, *Climate Change and Sustainable Development: Selected Elements of Sustainable Development Model Law*, in *Austrian Law Journal*, vol. 8, n. 2, 2021, pp. 285 ss., spec. pp. 291 ss.

Sul rapporto tra eccezionalismo agricolo e regole dell'agricoltura nel contesto della crisi climatica si vedano le considerazioni di A. ZAHAR, *Agricultural Exceptionalism in the Climate Change Treaties*, in *Transnational Environmental Law*, n. 12, 2023, pp. 42-70.

Il ruolo dell'agricoltura, del resto, è cruciale ed è una delle sfide più importanti della nuova PAC 2023-2027, atteso che la precedente politica agricola comune ha prodotto risultati insufficienti sul punto, come evidenziato dalla Corte dei conti, *Relazione speciale (16/2021) «Politica agricola comune e clima – La Pac finanzia metà delle spese dell'Ue per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono»*. Sul tema v. S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroal.*, n. 1, 2023, p. 72. Per una ricognizione dell'evoluzione delle politiche internazionali ed europee con riguardo agli strumenti messi in campo dalla nuova PAC si rinvia a M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2022, pp. 231 ss; nonché, più in generale, per una riflessione sulla necessità di coordinamento tra politiche climatiche e politica agricola v. M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2020, pp. 618-643. Sul ruolo dei soggetti privati e sulla necessità di definire i contenuti della sostenibilità ambientale dell'agricoltura si rinvia a A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2025, pp. 3 ss.

una diversa opzione ermeneutica e metodologica. Quando *shock* di mercato e istanze di natura climatica e ambientale si presentano simultaneamente, il problema non è scegliere quale di esse *prevalga*, ma stabilire come orientare in modo coerente la lettura del sistema. Se la crisi climatica assume carattere strutturale, essa non può essere ricondotta alla grammatica dell'emergenza, ma è destinata a operare come parametro stabile del bilanciamento<sup>9</sup>.

La sentenza C-287/24 della Corte di giustizia<sup>10</sup> offre, non senza profili problematici, un banco di prova emblematico di tale tensione: nel confermare la legittimità di una deroga funzionale all'incremento del potenziale produttivo dell'Unione, essa colloca la dimensione climatico-ambientale su un piano prevalentemente programmatico, rimesso a richiami generali e all'attuazione nazionale, attraverso una tecnica normativa che amplia gli spazi di discrezionalità nazionale e una pronuncia che, limitando il controllo ai parametri formali di validità, ne recepisce l'impianto senza interrogarsi sulla tenuta sostanziale del bilanciamento.

## 2. La vicenda

La vicenda in parola si colloca nel quadro emergenziale determinato dall'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, evento che aveva innescato – come si legge nei considerando – «un forte aumento dei prezzi delle materie prime», alterando in modo significativo gli equilibri tra offerta e domanda di prodotti agricoli nel mercato interno e globale. In tale contesto, la Commissione riteneva necessario – tra le diverse misure di risposta alla crisi – rafforzare il potenziale produttivo

<sup>9</sup> In questa prospettiva, v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2021, spec. parr. 1, 4 e 6, ove si evidenzia come il cambiamento climatico, in quanto fatto normativo di conoscenza e processo ecosistemico interattivo, non sia sussumibile nelle categorie tradizionali dell'emergenza, ma imponga una revisione strutturale dei parametri costituzionali di responsabilità, precauzione e bilanciamento.

<sup>10</sup> Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL contro Région wallonne*.

dell'Unione, consentendo, in via temporanea e derogatoria, la messa a coltura di superfici formalmente destinate al riposo.

In attuazione di tale impostazione veniva così adottata, il 23 marzo 2022, la decisione di esecuzione 2022/484, fondata sull'art. 69, par. 1, del regolamento n. 1307/2013<sup>11</sup>, disposizione che consentiva l'adozione di atti di esecuzione derogatori in casi di emergenza, purché fossero «necessari e giustificabili» e derogatori «nella misura e per il periodo strettamente necessari»<sup>12</sup>.

La controversia oggetto di approfondimento trae origine in Belgio dall'adozione, da parte della *Région wallonne*, di un provvedimento interno fondato sulla decisione di esecuzione (UE) 2022/484. Avverso tale atto la *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux* (ASBL) proponeva ricorso dinanzi al *Conseil d'État*, il quale disponeva il rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La ricorrente deduceva che il decreto regionale fosse illegittimo in quanto fondato su una decisione europea invalida. A suo avviso, la Commissione avrebbe esercitato in modo non corretto il potere di cui all'art. 69 del regolamento n. 1307/2013, senza dimostrare adeguatamente l'esistenza di una situazione di emergenza né il carattere necessario e proporzionato delle deroghe autorizzate. La motivazione dell'atto sarebbe risultata, inoltre, generica, non avendo individuato

<sup>11</sup> La norma menzionata così dispone: «1. Al fine di risolvere problemi specifici, la Commissione adotta atti di esecuzione necessari e giustificabili in casi di emergenza. Tali atti di esecuzione possono derogare ad alcune disposizioni del presente regolamento soltanto nella misura strettamente necessaria e per il periodo strettamente necessario. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 71, paragrafo 2. 2. Qualora lo richiedano imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, e al fine di risolvere tali problemi specifici assicurando al contempo la continuità del sistema dei pagamenti diretti in caso di circostanze straordinarie, la Commissione adotta atti di esecuzione immediatamente applicabili secondo la procedura di cui all'articolo 71, paragrafo 3. 3. Le misure adottate a norma dei paragrafi 1 o 2 rimangono in vigore per un periodo non superiore a dodici mesi. Se, trascorso tale periodo, i problemi specifici di cui a detti paragrafi persistono, la Commissione può, ai fini di una soluzione permanente, presentare un'adeguata proposta legislativa. 4. La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio delle misure adottate a norma dei paragrafi 1 o 2 entro due giorni lavorativi dalla loro adozione».

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013, art. 69, par. 1; Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, par. 8.

con precisione le materie prime interessate dall'aumento dei prezzi né fornito elementi oggettivi idonei a giustificare l'ampiezza dell'intervento.

Sul piano interno, il *Conseil d'État*, pur rilevando che la decisione 2022/484 era stata adottata sul fondamento dell'art. 69, par. 1, del regolamento n. 1307/2013 – e non del par. 2, come inizialmente prospettato – riteneva che le censure sollevassero un dubbio non manifestamente infondato in ordine alla validità dell'atto europeo. Il giudizio veniva pertanto sospeso e la questione sottoposta alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, con specifico riguardo alla sufficienza della motivazione e al rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità che delimitano l'esercizio del potere derogatorio in caso di emergenza.

### 3. L'assetto normativo di riferimento

Per comprendere la portata della decisione di esecuzione (UE) 2022/484 – e, conseguentemente, la soluzione accolta dalla Corte – è necessario ricostruire il contesto normativo entro cui essa si inseriva, muovendo dalla disciplina dei pagamenti diretti nella PAC 2014-2020.

Il regolamento (UE) n. 1307/2013 costituiva la fonte centrale in materia di sostegno diretto agli agricoltori. Esso disciplinava, nel Titolo III, il sistema dei pagamenti disaccoppiati, ossia aiuti erogati non in funzione della quantità prodotta, ma collegati alla superficie agricola ammissibile e al rispetto di determinate condizioni.

All'interno di tale sistema, il Capo 3 introduceva il pagamento per pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente – comunemente denominato *greening payment*<sup>13</sup>. Si trattava di una componente obbli-

<sup>13</sup> Artt. 43-47 del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013. Il pagamento per pratiche benefiche per il clima e l'ambiente rappresenta una componente obbligatoria del sostegno diretto ed è subordinato al rispetto di tre requisiti principali: diversificazione delle colture (art. 44), mantenimento dei prati permanenti (art. 45) e destinazione di una quota di superficie ad aree di interesse ecologico (art. 46). Sulla natura del *greening* quale rafforzamento *ambientale* del primo pilastro, cfr. anche Commissione europea, Comunicazione COM (2010) 672 def.; in dottrina v. L. RUSSO, *La condizionalità nella produzione agricola*, in *I Georgofili. Quaderni*, n. 1, 2012, pp. 3 ss.; nonché ID, *La condizionalità da mezzo a*

gatoria del sostegno diretto<sup>14</sup>: l'agricoltore non poteva scegliere se aderirvi o meno, ma doveva rispettare specifiche pratiche agronomiche per accedere all'intero pagamento verde. Il *greening* rappresentava, in altri termini, lo strumento attraverso cui l'Unione tentava di integrare obiettivi ambientali nel meccanismo ordinario dei pagamenti diretti<sup>15</sup>.

La disciplina si articolava attorno a tre direttrici.

In primo luogo, la diversificazione colturale (art. 44), volta a evitare la monocoltura sui seminativi, imponendo la presenza di più colture in proporzione alla superficie aziendale. In tale ambito, il regolamento include espressamente tra le *colture* anche i terreni lasciati a riposo, attribuendo loro una funzione attiva nel rispetto dell'obbligo.

In secondo luogo, il mantenimento dei prati permanenti (art. 45), finalizzato alla tutela del carbonio stoccato nel suolo e della biodiversità.

In terzo luogo, l'obbligo di destinare una percentuale dei seminativi ad aree di interesse ecologico (*Ecological Focus Areas*, EFA) (art. 46). Le EFA erano superfici non prioritariamente destinate alla produ-

*fine*, in *Riv. dir. Agr.*, n. 2, 2007, pp. 231 ss., ove si evidenzia il progressivo ampliamento delle finalità ambientali all'interno dei pagamenti diretti. La condizionalità, difatti, si configura come una evoluzione delle originarie «ecocondizionalità» introdotte dal regolamento n. 1259/1999, sul punto si veda anche D. VITI, *Condizionalità (Voce)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 2007. Per una prospettiva economica, v. F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze, 2023. Nella PAC 2014-2020, la condizionalità era strutturata attorno ai criteri di gestione obbligatori (CGO) e alle norme relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), con un sistema di riduzioni percentuali o esclusioni in caso di infrazione. Cfr. artt. 91-101 del regolamento (UE) n. 1306/2013; in merito si rinvia alla ricostruzione sistematica operata da L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, spec. pp. 1-6, ove l'A. sottolinea la natura multilivello del meccanismo e la sua funzione di «contropartita» ambientale del sostegno pubblico.

<sup>14</sup> Come esplicitamente affermato dalla Corte di giustizia UE 21 gennaio 2010, causa C-470/08, *Kornelis van Dijk* contro *Gemeente Kampen*, «il regime di pagamento unico costituisce un sostegno al reddito degli agricoltori il cui obiettivo è garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola».

<sup>15</sup> Si legge infatti nel considerando 37 del regolamento (UE) n. 1307/2013 che «Uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova PAC è il miglioramento delle prestazioni ambientali attraverso una componente obbligatoria di «inverdimento» dei pagamenti diretti, a sostegno di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, applicabile in tutta l'Unione».

zione, ma alla realizzazione di benefici ambientali (tutela della biodiversità, protezione delle risorse naturali, miglioramento del paesaggio agrario). Tra le superfici che potevano essere computate come EFA potevano figurare anche i terreni a riposo, secondo le scelte operate dagli Stati membri e le condizioni stabilite mediante atti delegati.

Il regolamento delegato (UE) n. 639/2014 – adottato dalla Commissione sulla base della delega conferita dall'art. 46, par. 9, del regolamento (UE) n. 1307/2013 – precisava tali condizioni, definendo i criteri ulteriori per la qualificazione delle aree di interesse ecologico. In linea generale, affinché un terreno a riposo potesse essere considerato tale, era richiesta l'assenza di produzione agricola nel periodo di riferimento e, per determinate superfici, il divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari, proprio al fine di salvaguardarne la funzione ecologica.

In questo assetto, il terreno a riposo assumeva dunque una duplice rilevanza: poteva essere computato come *coltura* ai fini della diversificazione e, al contempo, come superficie a valenza ambientale nell'ambito delle EFA, a condizione che non fosse destinato alla produzione.

Siffatto equilibrio, però, veniva alterato dall'art. 69 del regolamento (UE) n. 1307/2013, rubricato «misure necessarie per risolvere problemi specifici»<sup>16</sup>. Tale norma attribuiva, alla Commissione, il potere di adottare atti di esecuzione per risolvere problemi specifici, introducendo, però, due distinte fattispecie. La prima consentiva all'istituzione di intervenire, mediante atti di esecuzione adottati secondo la

<sup>16</sup> Questa norma è oggi interamente riprodotta nel regolamento (UE) 2115 /2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (CAP *Strategic Plans*) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e n. 1307/2013. L'art. 148, rubricato «Misure necessarie per risolvere problemi specifici», stabilisce che, «al fine di risolvere problemi specifici, la Commissione adotta atti di esecuzione necessari e giustificabili in casi di emergenza» e che «tali atti di esecuzione possono derogare ad alcune disposizioni del presente regolamento nella misura e per il periodo strettamente necessari», adottati secondo la procedura di esame; prevede inoltre la possibilità di adottare, «qualora lo richiedano imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati», atti di esecuzione immediatamente applicabili per risolvere problemi specifici assicurando la continuità dei piani strategici della PAC, con limiti temporali di 12 mesi e obblighi di rendicontazione a Parlamento europeo e Consiglio.

procedura ordinaria di comitato, quando si manifestava una situazione di emergenza: l'intervento era ammesso a condizione che le misure fossero necessarie e giustificabili e rimanessero circoscritte, quanto a contenuto e durata, allo stretto indispensabile. Si trattava (e si tratta nella nuova formulazione) di un potere eccezionale, ma incardinato entro limiti materiali e temporali tracciati dal legislatore<sup>17</sup>.

La seconda contemplava un'ipotesi di urgenza debitamente giustificata, nella quale la Commissione poteva adottare atti immediatamente applicabili, con un diverso equilibrio tra tempestività dell'azione e coinvolgimento del comitato<sup>18</sup>.

È nel quadro del paragrafo 1 che si collocava la decisione 2022/484. Nei suoi considerando essa poneva in relazione l'invasione dell'Ucraina, l'impennata dei prezzi delle materie prime e l'esigenza di accrescere rapidamente il potenziale produttivo dell'Unione. I terreni a riposo venivano così individuati come superficie agricola suscettibile di essere immediatamente mobilitata. In concreto, l'atto autorizzava gli Stati membri, limitatamente all'anno di domanda 2022, a considerare tali superfici come colture distinte anche se utilizzate a fini produttivi, a computarle come aree di interesse ecologico pur in presenza di produzione e, in tali casi, a consentire l'impiego di prodotti fitosanitari. L'attivazione della deroga restava rimessa alla scelta degli Stati membri, accompagnata da obblighi di comunicazione alla Commissione.

La tecnica adottata dalla decisione merita, tuttavia, una considerazione più attenta. L'atto non imponeva agli Stati membri un obbligo uniforme, ma attribuiva loro la *facoltà* di attivare la deroga, subordinandola a un mero obbligo di comunicazione dell'adozione e a successivi obblighi di notifica e trasmissione dei dati relativi all'applicazione della misura<sup>19</sup>.

Il potere così conferito non risultava, sul piano normativo, significativamente circoscritto. La decisione non predeterminava criteri sostanziali stringenti né imponeva una valutazione comparativa esplicita tra incremento produttivo e tutela ambientale. L'unico elemento di orientamento era contenuto nel considerando 7, ove si affermava che, nel

<sup>17</sup> Art. 69, par. 1, regolamento (UE) n. 1307/2013.

<sup>18</sup> Art. 69, par. 2 regolamento (UE) n. 1307/2013.

<sup>19</sup> Decisione di esecuzione UE 2022/484, art. 3.

decidere sull'applicazione delle deroghe, gli Stati membri avrebbero dovuto tenere debito conto degli obiettivi delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente, in particolare della necessità di una protezione sufficiente della qualità del suolo, delle risorse naturali e della biodiversità, soprattutto nei periodi sensibili per la fioritura e la nidificazione degli uccelli.

Si trattava, tuttavia, di una clausola formulata in termini programmatici, priva di una traduzione in prescrizioni operative direttamente vincolanti e verificabili. La ponderazione tra esigenze produttive e prospettiva ecologica veniva così rimessa, in larga misura, alla discrezionalità nazionale, con l'effetto di attenuare l'intensità del controllo e di relegare la dimensione ambientale a cornice programmatica, priva di immediata operatività prescrittiva, rispetto all'obiettivo primario di incremento della produzione<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> In senso opposto rispetto a una lettura produttivistica della clausola, la più recente letteratura economica e giuridica sottolinea come la sicurezza alimentare non possa essere perseguita mediante una sospensione o attenuazione strutturale degli obiettivi ambientali, ma richieda piuttosto un rafforzamento della resilienza sistemica dei sistemi agroalimentari. In ambito economico, la crisi ucraina è stata letta come *shock* su volumi commerciali relativamente contenuti rispetto alla produzione globale, ma amplificato da rigidità strutturali e volatilità dei prezzi, suggerendo l'esigenza di interventi sul lato della diversificazione, della riduzione delle dipendenze e della stabilizzazione dei mercati, più che di espansione produttiva indiscriminata (G. ZACHMANN, P. WEIL, S. VON CRAMON-TAUBADEL, *A European policy mix to address food insecurity linked to Russia's war*, in *Bruegel Policy Contribution*, n. 23, 2022, pp. 1 ss.).

Analogamente, la letteratura di economia agraria evidenzia che la *polycrisis* – pandemia, guerra e cambiamento climatico – impone strategie di lungo periodo orientate alla sostenibilità, alla riduzione della volatilità e alla resilienza delle filiere, non alla mera intensificazione produttiva (D. SACCONI, E. VALLINO, *Global food security in a turbulent world*, in *Agricultural and Food Economics*, vol. 13, n. 1, 2025, pp. 1 ss.). Sul versante giuridico, è stato osservato come la risposta europea alla guerra non possa tradursi in un arretramento permanente degli obiettivi verdi della PAC, poiché la tutela della biodiversità e delle aree a riposo costituisce presupposto della sicurezza alimentare di lungo periodo e della stabilità degli ecosistemi agricoli (M.B. MORALES et al., *Protect European green agricultural policies for future food security*, in *Communications Earth & Environment*, n. 3, 2022, pp. 1-3).

In termini analoghi, la dottrina ha rilevato come la sicurezza alimentare europea, pur messa sotto pressione dall'invasione russa dell'Ucraina, debba essere perseguita attraverso strumenti di stabilizzazione dei mercati e sostegno mirato, senza sacrificare

Questo intervento, però, si collocava all'interno di un quadro teleologico più ampio. L'art. 39 TFUE, nel delineare gli obiettivi della politica agricola comune – dalla stabilità dei mercati alla sicurezza degli approvvigionamenti, sino alla tutela del reddito agricolo – esprime la matrice originaria della PAC, segnata da una finalità produttivistica e ordinatrice del mercato. A tale impianto si è progressivamente sovrapposto, in forza dell'art. 11 TFUE, l'obbligo di integrazione delle esigenze ambientali in tutte le politiche dell'Unione, trasformando la sostenibilità da limite esterno a criterio interno di conformazione dell'azione pubblica. Il *greening* costituiva, nella PAC 2014-2020, il punto di composizione tra queste due direttrici, pur avendo mostrato, nella sua attuazione, non pochi limiti sul piano dell'effettività<sup>21</sup>.

La decisione del 2022 interveniva, cronologicamente, nell'ultimo anno di applicazione del modello *classico* di *greening*, poco prima dell'entrata in vigore della PAC 2023-2027, che ha rafforzato ulteriormente l'architettura ambientale attraverso la condizionalità rafforzata e gli eco-schemi adottati nell'ambito dei Piani strategici nazionali<sup>22</sup>.

Sotto questo profilo, la decisione si presentava come un atto di *fine*

la traiettoria verso un'agricoltura più resiliente e sostenibile (Y. PETIT, *L'invasion russe de l'Ukraine: l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, in *Revue de droit rural*, 2022, pp. 20 ss.).

Ne emerge un orientamento convergente: la crisi geopolitica non giustifica una strutturale marginalizzazione della dimensione ambientale, ma semmai rafforza l'idea che la sostenibilità costituisca condizione di sicurezza alimentare nel medio e lungo periodo.

<sup>21</sup> Cfr. L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2022, 142 ss., ove l'A. mette in evidenza le criticità emerse dalla valutazione istituzionale operata dalla Corte dei conti, *Relazione speciale (16/2021) «Politica agricola comune e clima – La Pac finanzia metà delle spese dell'Ue per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono»*, 2021.

<sup>22</sup> Per ciò che concerne l'attuale quadro normativo della PAC si v. i fascicoli della *Rivista di diritto agrario*, nn. 1, 2020 e 2, 2022. In particolare, per ciò che concerne i profili della condizionalità si rinvia ai seguenti scritti del fascicolo n. 2, 2022, e segnatamente v. L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, pp. 142 ss.; I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova Pac*, pp. 112 ss; nonché per la nuova componente *green* volontaria, denominata *eco-schema* si v. N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, pp. 289 ss.

*ciclo*: formalmente coerente con il meccanismo derogatorio previsto dal regolamento (UE) n. 1307/2013, ma sostanzialmente incidente su uno degli elementi simbolicamente più qualificanti della successiva PAC.

#### 4. La pronuncia della Corte di giustizia

Nonostante la tensione tra sicurezza alimentare e tutela ambientale costituisca un asse strutturale tanto della PAC 2014-2020 quanto della sua successiva evoluzione, nella vicenda sottoposta alla Corte tale conflitto non viene assunto quale questione sostanziale autonoma. L'intera vicenda viene, difatti, ricondotta entro il perimetro della validità formale dell'atto, e la Corte, all'esito del proprio scrutinio, conclude nel senso che dall'esame della questione non emerge alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione di esecuzione n. 2022/484.

Invero, la Corte, nel caso in parola, affronta il quesito sottoposto attraverso un percorso argomentativo *apparentemente* ordinato, ancorato esclusivamente ai parametri formali di validità dell'atto: la lettura delle disposizioni rilevanti si concentra sulla correttezza del fondamento giuridico, sulla sufficienza della motivazione e sulla coerenza interna del provvedimento, entro un perimetro di controllo prevalentemente esterno rispetto alle opzioni sostanziali della Commissione.

Anzitutto, il Giudice europeo delimita l'oggetto del rinvio. In particolare, ricorda che, nel rinvio sulla validità, il giudice nazionale deve esporre le ragioni precise poste a fondamento della domanda; nella specie, pur in un rinvio *scarno*, la Corte ricostruisce che la critica verte sulla sufficienza della motivazione e sul carattere «*necessario e giustificabile*» delle misure, in rapporto all'art. 69, par. 1<sup>23</sup>. Conseguentemente, richiama la giurisprudenza sull'obbligo di motivazione (art. 296 TFUE), chiarendo che la stessa deve rendere percepibile l'iter logico dell'istituzione, ma non deve necessariamente sviluppare analiticamente tutti i dettagli tecnici<sup>24</sup>. In altre parole, non è richiesto che l'atto

<sup>23</sup> Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, par. 22-23.

<sup>24</sup> Ivi, par. 25-26. Invero, ai sensi dell'art. 296, comma 2, TFUE, la motivazione dell'atto dell'Unione deve essere «appropriata» alla misura e rendere intelligibile, in

contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, poiché l'adeguatezza della motivazione si valuta alla luce non soltanto del tenore testuale dell'atto, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle norme che disciplinano la materia. In tal senso, la Corte ribadisce che per gli atti di portata generale la motivazione può limitarsi a indicare la situazione complessiva che ne ha determinato l'adozione e gli obiettivi generali perseguiti, senza dover giustificare analiticamente ogni scelta tecnica<sup>25</sup>.

modo chiaro e non equivoco, l'iter logico seguito dall'istituzione, così da consentire ai destinatari di comprenderne le ragioni e al giudice UE di esercitare il sindacato; nondimeno, non è richiesto che essa entri in tutti i fatti e i profili giuridici rilevanti, dovendosi la sufficienza della motivazione valutare anche alla luce del contesto e delle regole pertinenti che governano la materia. In particolare, per le misure di portata generale la motivazione può limitarsi a indicare la situazione generale che ne ha determinato l'adozione e gli obiettivi generali perseguiti; e, ove l'obiettivo essenziale risulti chiaramente desumibile, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione analitica delle singole opzioni tecniche. Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, par. 24 e rinvii; Corte giust. UE 30 aprile 2019, causa C-611/17, *Italy c. Council (Fishing quota for Mediterranean swordfish)*, parr. 40-42; Corte giust. UE 22 novembre 2018, causa C-151/17, *Swedish Match*, par. 79. Per gli atti di portata generale, v. Corte giust. UE 17 marzo 2011, causa C-221/09, *AJD Tuna*, punto 59. Nello stesso senso, Corte giust. UE 13 marzo 1968, causa 5/67, *Beus*, punto 23; Corte giust. UE 7 novembre 2000, causa C-168/98, *Lussemburgo c. Parlamento e Consiglio*, punto 62; Corte giust. UE 9 settembre 2003, causa C-361/01, *Kik c. OHMI*, punto 102; Corte giust. UE 9 settembre 2004, causa C-304/01, *Spagna c. Commissione*, punto 51. In dottrina, sulla motivazione degli atti nel contesto del diritto dell'Unione, si v. *ex multis*, M. SMITH, *Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy?*, in *European Law Journal*, vol. 18, n. 2, 2012, p. 275; nonché A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-20, spec. p. 9 per gli atti di portata generale.

<sup>25</sup> A tal fine, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento: I) la disciplina del *greening* nel regolamento (UE) n. 1307/2013, con la qualificazione dei terreni a riposo ai fini della diversificazione e delle aree di interesse ecologico; II) le specificazioni contenute nell'art. 45 del regolamento delegato n. 639/2014, che subordinano la qualifica di *riposo* all'assenza di produzione e vietano l'uso di prodotti fitosanitari; III) la clausola di emergenza dell'art. 69, par. 1, che attribuisce alla Commissione un potere di esecuzione derogatorio, circoscritto e temporaneo. In questo passaggio la Corte chiarisce anche come la norma attribuisca alla Commissione il potere di derogare non

Quanto al profilo motivazionale, l'attenzione della Corte si concentra sul considerando della decisione, letti non isolatamente ma nella loro sequenza logico-argomentativa.

In particolare, la Corte osserva come il provvedimento delinea, sia pure in forma sintetica, il quadro emergenziale complessivo, esplicitando il *problema specifico* cui l'intervento intendeva porre rimedio: ossia l'impennata dei prezzi delle materie prime e la conseguente alterazione degli equilibri tra offerta e domanda<sup>26</sup>. Viene quindi chiarita la *ratio* della misura, attraverso la valorizzazione delle superfici a riposo quali aree immediatamente suscettibili di essere immesse nel circuito produttivo<sup>27</sup>; la deroga è, inoltre, circoscritta al solo anno di domanda 2022, e pertanto, secondo il Giudice europeo, in coerenza con la logica della stretta necessità quale criterio interno di legittimazione dell'eccezione<sup>28</sup>. Da ultimo, la Corte attribuisce rilievo agli elementi di cautela richiamati nel testo, sottolineando il potere-dovere degli Stati membri di ponderare le esigenze di tutela ambientale e di trasmettere alla Commissione i dati relativi all'attuazione della misura<sup>29</sup>.

La Corte respinge, altresì, l'argomento secondo cui la Commissione avrebbe dovuto individuare puntualmente le *materie prime* interessate ovvero corredare l'atto di un'analitica quantificazione dell'aumento dei prezzi. Trattandosi di un atto di portata generale, l'obbligo di motivazione non impone, secondo i giudici di Lussemburgo, un simile livello di dettaglio tecnico-statistico, essendo sufficiente che risultino chiaramente esplicitati il contesto emergenziale e la logica dell'intervento.

All'interno dello stesso percorso logico-argomentativo, la Corte scioglie anche due rilievi specifici emersi nel procedimento nazionale. Da un lato, chiarisce che l'insistenza della ricorrente sugli «imperativi motivi di urgenza» è costruita su una premessa errata, poiché la decisione era stata adottata sul fondamento dell'art. 69, par. 1 (casi di emergenza) e non del par. 2 (urgenza debitamente giustificata).

solo alle disposizioni del regolamento di base, ma anche a quelle degli atti delegati che lo integrano o modificano, come appunto il regolamento delegato n. 639/2014.

<sup>26</sup> Decisione di esecuzione 2022/484, considerando 4.

<sup>27</sup> Ivi, considerando 5.

<sup>28</sup> Ivi, considerando 6.

<sup>29</sup> Ivi, considerando 7-9.

Dall'altro lato, precisa – attraverso una lettura «comparata» delle versioni linguistiche – che la nozione di «materie prime» è distinta da quella di «prodotti agricoli» e che, nella logica dell'atto, l'aumento del prezzo delle materie prime viene considerato incidente sull'offerta e domanda dei prodotti agricoli senza ulteriori distinzioni settoriali: ciò rende privo di presa il rilievo relativo all'asserita necessità di individuare «quali prodotti agricoli» dovessero rientrare nella misura<sup>30</sup>.

Esaurito il vaglio sulla sufficienza della motivazione, la Corte si confronta con le censure di merito, che chiamano in causa, congiuntamente, i presupposti applicativi dell'art. 69, par. 1, e il rispetto del principio di proporzionalità.

Così procedendo, il Giudice europeo ritiene, alla luce del quadro di riferimento, l'utilizzazione produttiva dei terreni a riposo misura idonea a incrementare, in modo immediato, il potenziale produttivo dell'Unione, senza richiedere interventi strutturali complessi; parimenti, la contestuale conservazione del pagamento di inverdimento viene ritenuta funzionale a incentivare l'effettivo ricorso alla deroga, assicurando così l'efficacia dell'intervento.

In secondo luogo, sotto il profilo del principio di proporzionalità, nell'iter logico-motivazionale della Corte assume rilievo la natura meramente facoltativa della decisione. Il carattere opzionale e temporalmente circoscritto della deroga viene valorizzato quale elemento idoneo a contenere l'incidenza della misura sugli obiettivi ambientali della PAC.

A sostegno di tale conclusione, la Corte richiama il considerando 7 della decisione, evidenziando che, qualora gli Stati membri si avvalgano della facoltà concessa, l'esercizio della stessa deve rimanere incanalato entro limiti volti a mitigare l'impatto ambientale. In particolare, viene richiamata l'esigenza di tenere debito conto della tutela del suolo, delle risorse naturali e della biodiversità, con specifica attenzione ai periodi sensibili per la nidificazione dell'avifauna. Il controllo della proporzionalità è, inoltre, ritenuto favorito dagli obblighi di notifica e di trasmissione dei dati alla Commissione, funzionali al monitoraggio dell'attuazione e degli effetti della deroga.

La conclusione, coerente con l'impostazione del sindacato esercita-

<sup>30</sup> Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, parr. 38-40.

to, è netta: dall'esame della questione non emerge alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione di esecuzione n. 2022/484. Proprio tale coerenza, tuttavia, rivela il limite dell'analisi. Il controllo si arresta alla verifica della correttezza formale della base giuridica e della sufficienza della motivazione, senza interrogarsi sulla tenuta sostanziale del bilanciamento tra esigenze produttive di brevissimo periodo e obiettivi ambientali ormai stabilmente integrati nell'ordinamento dell'Unione. In tal senso, la lettura adottata, pur rigorosa sul piano formale, appare riduttiva rispetto alle implicazioni sistemiche della tecnica normativa prescelta e ai suoi effetti concreti nel tempo dell'emergenza<sup>31</sup>.

##### *5. Profili problematici: validità formale e tenuta sostanziale del sistema*

Una volta ricostruito il perimetro del sindacato esercitato e l'esito cui la Corte perviene, non può ritenersi che la questione si esaurisca nella verifica della correttezza formale dell'esercizio del potere emergenziale. Il ragionamento sviluppato nella pronuncia, pur coerente rispetto ai parametri di validità prescelti, si mantiene entro un orizzonte che lascia sullo sfondo la dimensione sostanziale della vicenda. La conferma della validità dell'atto si fonda su un controllo incentrato sulla base giuridica e sulla sufficienza della motivazione, senza che venga interrogato in modo esplicito l'impatto sistemico della deroga né la sua incidenza sulla trama assiologica della disciplina ambientale dell'ordi-

<sup>31</sup> Pur con le dovute cautele, dettate dalla diversità dell'oggetto e delle norme che presidiano l'operare delle due Corti, si segnala in senso diverso, e metodologicamente più esigente rispetto a un sindacato limitato alla verifica formale della base giuridica e della motivazione, l'esperienza interna della Corte costituzionale, come acutamente ricostruita da C. DORIA, *Una sentenza sostitutiva «atipica» come risposta a un'emergenza ecosistemica. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, pp. 400 ss. La riflessione dell'A. evidenzia come, in presenza di emergenze ambientali non contingenti ma persistenti, il giudice delle leggi sia chiamato a misurarsi con la tenuta effettiva del bilanciamento tra competenze e salvaguardia dell'ambiente, impiegando strumenti decisori capaci di preservare la continuità della protezione e di orientare l'ordinamento verso soluzioni sistemicamente coerenti.

namento e, segnatamente, della PAC. Eppure, proprio il parametro della proporzionalità avrebbe potuto offrire lo spazio per una diversa modulazione del sindacato, quale verifica anche della coerenza della tecnica normativa prescelta. Al contrario, la validità formale finisce per assorbire la questione, senza che siano adeguatamente valorizzati gli effetti sostanziali che l'intervento è destinato a produrre.

Occorre, dunque, muovere anzitutto dal profilo rimasto sullo sfondo della motivazione: quello dell'effettività del bilanciamento.

La decisione 2022/484 si caratterizza come una disposizione attributiva del potere: non impone direttamente l'utilizzazione produttiva dei terreni a riposo, ma attribuisce agli Stati membri la facoltà di attivare la deroga, rimettendo a essi la concreta delimitazione dell'ambito applicativo, nel quadro di cautele ambientali richiamate nei considerando. La Corte valorizza tale architettura quale indice di proporzionalità, sottolineando che la misura è circoscritta al solo anno di domanda 2022 e non obbliga gli Stati membri ad avvalersene.

Questa impostazione trova apparentemente una sua coerenza nella logica dell'emergenza<sup>32</sup>. In situazioni caratterizzate da improvvisa alte-

<sup>32</sup> Sul tema dell'*emergenza* nel diritto dell'Unione europea, nella sua dimensione tanto concettuale quanto istituzionale, v. C. CINNIRELLA, '*Emergency Powers*' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 10, n. 3, 2025, pp. 525-553, che indaga la configurazione e i limiti dei poteri emergenziali nell'assetto sovranazionale; S.F. NICOLOSI, *Addressing a Crisis through Law: EU Emergency Legislation and its Limits in the Field of Asylum*, in *Utrecht Law Review*, vol. 17 n. 4, 2021, pp. 19-30, sull'uso della legislazione emergenziale e sulle sue tensioni con il quadro delle competenze; G. BELLENGHI, *Neither Normalcy nor Crisis: The Quest for a Definition of Emergency under EU Constitutional Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 17, 2026, pp. 1-20, che problematizza la stessa nozione di *emergenza* quale categoria intermedia tra normalità e crisi sistemica. In prospettiva più ampia e interdisciplinare, v. inoltre P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Napoli, 2024, che offre un inquadramento sistemico delle emergenze contemporanee nel diritto dell'Unione, con particolare attenzione alla loro incidenza sull'equilibrio tra competenze, valori e strumenti di intervento.

Sul modello emergenziale come assetto fondato su temporaneità, flessibilità e modulazione della discrezionalità, la giurisprudenza e la dottrina giuspubblicistica hanno fornito un quadro teorico imprescindibile cui si deve rinviare. In particolare, v. Corte cost. 1° febbraio 1982, n. 15, spec. § 7 *cons. dir.*, ove si afferma che l'emergenza «legit-

razione degli equilibri di mercato, l'ordinamento tende a privilegiare strumenti flessibili, capaci di adattarsi alle specificità territoriali e di dispiegare effetti in tempi rapidi. La scelta di non imporre una disciplina uniforme, ma di abilitare gli Stati membri a intervenire, risponde a tale esigenza di immediatezza e di modulazione degli interventi.

Tuttavia, proprio la razionalità emergenziale che giustifica la flessibilità produce, sul piano sistemico, un problema di effettività in senso tecnico. L'effetto utile dell'atto unionale dipende integralmente dall'attivazione nazionale; ma l'attivazione nazionale, compressa entro tempi ristretti (21 giorni) e priva di un procedimento armonizzato di valutazione comparativa tra incremento produttivo e tutela ambientale, ha finito per tradursi – in molti casi – in una mera trasposizione della deroga, senza un bilanciamento sostanziale verificabile<sup>33</sup>.

tima misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustamente protratte nel tempo»; Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115, spec. § 6 *cons. dir.*, sulla necessaria contigibilità e limitazione temporale dei poteri *extra ordinem*. In dottrina, sul carattere strutturalmente temporaneo della normazione emergenziale e sulla sua strumentalità alla conservazione dell'ordinamento costituzionale, v. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; più di recente, U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, pp. 3-42; G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale*, in *Consulta Online*, 2020, pp. 78 ss. In chiave problematica, sulla tendenza alla cronicizzazione dell'eccezione e sui rischi di *emergenza perenne* v. A. MANGIA, *L'Europa dell'emergenza perenne*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, pp. 144 ss.; A. RUGGERI, *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, n. 1, 2021, pp. 240 ss. Sul piano europeo, la scelta di strumenti derogatori facoltativi e temporalmente circoscritti si iscrive nella logica di una gestione proporzionata della crisi, fondata su flessibilità attuativa e differenziazione territoriale, coerente con il principio di sussidiarietà e con il controllo di proporzionalità *ex art. 5 TUE*.

<sup>33</sup> Cfr., in prospettiva generale, le analisi sull'effettività delle garanzie e sulla distinzione tra norme primarie e secondarie in L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Bari, 2007, spec. Parte III, cap. X; nonché, con riferimento alla distinzione tra validità ed efficacia e al lessico validità/efficacia/effettività, N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993 p. 199, spec. Parte I, cap. II. Quanto alla dimensione processuale dell'effettività e al tema del rimedio effettivo, v. G. VETTORI, *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. X, Milano, 2017,

La decisione, infatti, trasferisce il luogo del bilanciamento a livello statale o regionale, mantenendo a livello europeo un *controllo* (se così può essere definito) essenzialmente informativo ed *ex post*, fondato su obblighi di comunicazione e trasmissione di dati. Non è previsto un vaglio preventivo di compatibilità ambientale, né un parametro oggettivo che consenta di verificare, prima dell'attivazione, la coerenza della scelta con gli obiettivi delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente. L'emergenza, in tal modo, incide non solo sul contenuto della disciplina, ma anche sulla struttura delle garanzie.

In questo assetto, la discrezionalità nazionale non è accompagnata da strumenti procedurali idonei a rendere effettivamente controllabile il bilanciamento tra esigenze produttive e tutela ecologica. La questione non riguarda la legittimità formale dell'intervento, ma la sua capacità di assicurare che la deroga resti effettivamente circoscritta «nella misura strettamente necessaria». Emerge, dunque, come il rispetto formale della clausola emergenziale non coincide necessariamente con la salvaguardia sostanziale degli obiettivi ambientali che la disciplina del *greening* intendeva presidiare.

L'attuazione italiana offre un esempio significativo.

Il decreto ministeriale dell'8 aprile 2022<sup>34</sup> ha dato attuazione alla decisione autorizzando, limitatamente all'anno di domanda 2022, la computabilità dei terreni a riposo come coltura distinta e come area di interesse ecologico anche in presenza di utilizzazione produttiva, nonché l'impiego di prodotti fitosanitari su tali superfici. L'atto si colloca in linea di sostanziale continuità con l'impianto europeo: ne riproduce

pp. 381 ss. In chiave pubblicistica, per il rapporto tra effettività, attuazione e tenuta dell'ordinamento (e per l'avvertenza secondo cui la validità dell'ordinamento può dirsi legata alla sua effettività, mentre la validità delle singole norme resta logicamente distinta dalla loro effettiva applicazione), v. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, spec. § 3; nonché, sul nesso tra garanzie e funzionalità della tutela giurisdizionale (anche in termini di *tempo* del controllo), ID., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2014, pp. 433 ss.

<sup>34</sup> Decreto del ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 8 aprile 2022, recante *Attuazione della decisione (UE) 2022/484 della Commissione che autorizza deroghe agli obblighi di inverdimento per l'anno di domanda 2022*, pubblicato in G.U. n. 93 del 21 aprile 2022.

l'architettura derogatoria e si limita a prevedere obblighi di comunicazione e trasmissione dei dati agli organismi pagatori, senza introdurre criteri territoriali selettivi o condizioni ulteriori idonee a rendere verificabile, in concreto, la ponderazione tra incremento produttivo e tutela ambientale.

L'argomentazione sin qui prospettata non è priva di ambivalenze sul piano sistemico. La rimessa a coltura delle superfici a riposo e l'estensione dell'impiego di fertilizzanti e prodotti fitosanitari incidono su spazi agricoli che, proprio in quanto sottratti alla produzione intensiva, assolvono a una funzione di riequilibrio ecologico nei paesaggi rurali. La letteratura scientifica ha messo in luce come le misure adottate in risposta alla crisi ucraina – e segnatamente la riattivazione produttiva dei terreni a riposo e l'incremento degli input chimici – siano suscettibili di ridurre ulteriormente gli *habitat* favorevoli all'avifauna e di accrescere le pressioni su suolo e biodiversità, già esposti a un declino strutturale nei sistemi agricoli europei<sup>35</sup>. La deroga, pertanto, è intervenuta in un contesto segnato da fragilità ecologiche cumulative, nel quale la contrazione delle superfici semi-naturali e l'intensificazione

<sup>35</sup> Cfr. N. STRANGE, J. GELDMANN, N.D. BURGESS, J.W. BULL, *Policy responses to the Ukraine crisis threaten European biodiversity*, in *Nature Ecology & Evolution*, vol. 6, n. 8, 2022, pp. 1048 ss.

Sul ruolo ecologico delle superfici a riposo e degli elementi non produttivi quali habitat funzionali nei paesaggi agricoli europei, nonché sugli effetti potenzialmente regressivi delle deroghe adottate nel 2022 in risposta alla guerra in Ucraina, v. M.B. MORALES et al., *op. cit.*, pp. 2 ss., ove si evidenzia come la coltivazione delle aree a riposo comporti perdite sproporzionate di biodiversità a fronte di incrementi produttivi modesti nel breve periodo; E. UNDERWOOD et al., *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, in IEEP, 2016, spec. pp. 17 ss., che documenta la maggiore efficacia delle opzioni non produttive (*fallow*, siepi, fasce tampone) rispetto alle colture azotofissatrici nel sostenere habitat e servizi ecosistemici; S. BAUM et al., *Impact of ecological focus areas on farmland birds*, in *Conservation Biology*, 2023, che rileva una correlazione positiva tra quota di superfici a riposo e densità di avifauna agricola; nonché, in chiave critica sulle deroghe del 2022, Corporate Europe Observatory, *Suspension of greening measures of the CAP in 2022*, 2023. Tali contributi convergono nel ritenere che la rimessa a coltura delle superfici non produttive e l'incremento degli input chimici determinino un'ulteriore pressione su suolo, biodiversità e servizi ecosistemici, in un contesto già segnato da declino strutturale degli habitat agricoli europei.

colturale costituiscono fattori determinanti della regressione della biodiversità agraria<sup>36</sup>.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, non secondario ai fini del giudizio di proporzionalità: le stesse valutazioni empiriche successive hanno evidenziato come l'apporto produttivo derivante dalla rimessa a coltura delle superfici a riposo sia stato, in termini aggregati, limitato e incapace di incidere in modo significativo sulle dinamiche dei prezzi e dell'approvvigionamento. Ne deriva un quadro nel quale il sacrificio ambientale, pur circoscritto temporalmente, non sembra aver trovato una corrispondenza proporzionata in termini di effettiva stabilizzazione del mercato<sup>37</sup>.

È, inoltre, significativo che a fronte del quadro delineato, nello stesso giorno dell'adozione della decisione, la Commissione, in una comunicazione sulla sicurezza alimentare e la resilienza dei sistemi alimentari, affermava espressamente che fosse «necessario offrire un sostegno mirato ai produttori che devono far fronte all'aumento dei costi dei fattori di produzione, senza tuttavia compromettere gli obiettivi a lungo termine di un sistema alimentare più resiliente e sostenibile», riba-

<sup>36</sup> La centralità della tutela della biodiversità, nell'ambito del diritto agrario, è rintracciabile nell'ampia letteratura presente nella dottrina agraristica al riguardo, anche in tempi meno recenti: cfr., in generale, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO, E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2011, pp. 493-526; Sulla normativa italiana (l. n. 194, 1° dicembre 2015, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*) v. L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agr.*, n. 1, 2016, pp. 162 ss; S. TOMMASI, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2016, pp. 559 ss; con particolare riguardo alla tutela della biodiversità animale v. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021.

<sup>37</sup> Cfr. G. PE'ER et al., *Policy responses to the Ukraine crisis threaten European biodiversity*, in *Nature Ecology & Evolution*, 2022; G. ZACHMANN et. al., *op. cit.*, p. 6; tali contributi evidenziano come la rimessa a coltura delle superfici a riposo abbia avuto un impatto quantitativamente limitato sull'offerta complessiva di cereali dell'Unione, incidendo in misura marginale sulle dinamiche dei prezzi, a fronte di costi ambientali potenzialmente significativi.

dendo che la sostenibilità è condizione della stessa sicurezza alimentare e che senza la transizione delineata dal quadro strategico la sicurezza alimentare è esposta a rischi nel medio-lungo periodo<sup>38</sup>.

Alla luce di tale quadro, la questione non può esaurirsi nella verifica della legittimità formale dell'attuazione, ma investe la configurazione delle garanzie che devono presidiare anche l'esercizio di poteri emergenziali in un ordinamento nel quale la tutela ambientale ha acquisito una crescente densità normativa. La temporaneità della misura non dovrebbe dispensare dall'esigenza che la tecnica derogatoria sia strutturata in modo da rendere verificabile, già nella fase applicativa, la compatibilità della scelta con gli interessi climatici ed ecologici coinvolti. Quando l'intervento è circoscritto a un solo anno di domanda e il controllo si colloca prevalentemente *ex post*, la tutela (ove mai fosse riconosciuta, e non è questo il caso) assume inevitabilmente un carattere successivo e in parte riparatorio. Ciò che viene in rilievo, dunque, non è soltanto il contenuto della deroga, ma la capacità dell'assetto normativo di assicurare che anche l'emergenza si svolga entro parametri sostanziali controllabili, evitando che il tempo dell'eccezione legittimi la produzione di ulteriori esternalità negative.

A corroborare la lettura qui proposta concorrono, del resto, considerazioni che attengono al diritto interno e, in particolare, alle modalità di esercizio del potere giurisdizionale. La tecnica autorizzatoria prescelta dalla Commissione incide infatti sulla stessa configurazione del sindacato nazionale. Quando l'atto interno si presenta come mera trasposizione della facoltà riconosciuta dall'Unione, il giudice è inevitabilmente sospinto verso il controllo sulla validità dell'atto europeo; quando, invece, l'amministrazione sia chiamata a compiere una valutazione autonoma, si apre lo spazio per un sindacato pieno sul provvedimento interno, anche sotto il profilo dell'adeguatezza dell'istruttoria e della effettiva ponderazione degli interessi coinvolti.

Nel caso in esame, l'ampiezza della clausola autorizzatoria e l'assenza di criteri sostanziali ulteriori hanno attenuato la distinzione tra attuazione vincolata e scelta discrezionale, inducendo il giudice nazionale a concentrare il controllo sul versante della validità unionale. Il

<sup>38</sup> Commissione europea, *Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM(2022) 133 final, 23 marzo 2022.

baricentro della verifica si è così spostato dal piano dell'applicazione amministrativa – dove la ponderazione avrebbe potuto essere scrutinata in concreto – al piano della legittimità formale dell'atto europeo, con un fisiologico restringimento dell'oggetto del sindacato.

In definitiva, il limite che emerge dal caso C-287/24 non risiede tanto in ciò che la Corte afferma, quanto in ciò che essa non assume a parametro del proprio scrutinio. Nell'ambito del controllo di proporzionalità, la crisi climatica e ambientale non viene valorizzata come elemento strutturale del bilanciamento, ma resta sullo sfondo, confinata a clausola di contesto e a meccanismi informativi *ex post*. Il giudizio si concentra sulla correttezza formale della base giuridica, sulla temporaneità della misura e sul suo carattere facoltativo, senza interrogarsi se, alla luce dell'attuale conformazione dell'ordinamento dell'Unione, l'integrazione ambientale – sancita dall'art. 11 TFUE e ormai densamente incorporata nella stessa architettura della PAC – non imponga un controllo più penetrante sulla effettiva necessità e stretta proporzionalità della deroga<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Sulla progressiva integrazione strutturale della dimensione ambientale e climatica nelle politiche dell'Unione, v., in primo luogo, Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019; Commissione europea, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020; Commissione europea, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final, 20 maggio 2020; nonché il pacchetto *Fit for 55*, COM(2021) 550 final ss., 14 luglio 2021. In attuazione di tale architettura strategica, la riforma della PAC 2023-2027 ha esplicitamente rafforzato l'integrazione ambientale attraverso il regolamento (UE) n. 2115/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 dicembre 2021, recante norme sui piani strategici della PAC (spec. artt. 6, 9 e 31, relativi agli obiettivi ambientali e climatici e agli ecoschemi); il regolamento (UE) n. 2116/2021, 2 dicembre 2021, sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC; e il regolamento (UE) n. 2117/2021, 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) nn. 1308/2013, 1012/1151, 251/2014 e 228/2013. A tali strumenti si affiancano il regolamento (UE) n. 1119/2021 (Legge europea sul clima), che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, e il regolamento (UE) n. 852/2020 (cd. «Tassonomia»), che qualifica gli investimenti sostenibili in funzione degli obiettivi ambientali dell'Unione. L'insieme di tali atti testimonia come l'integrazione ambientale, lungi dal costituire mero parametro programmatico, si sia consolidata quale criterio strutturale di orientamento delle politiche agricole e di bilanciamento degli interessi economici, ai sensi dell'art. 11 TFUE.

La transizione sostenibile, infatti, non costituisce più un obiettivo programmatico tra gli altri, ma un asse portante del sistema, che attraversa le politiche dell'Unione e plasma la stessa PAC. Ignorarne la rilevanza nel vaglio di proporzionalità significa adottare un paradigma di emergenza che appare disallineato rispetto alla maturazione *costituzionale* della tutela ambientale nel diritto dell'Unione e alla sua integrazione strutturale nelle politiche agricole. È in questa distanza tra validità formale e densità sostanziale del bilanciamento che si coglie la vera posta in gioco della vicenda.

6. *Note conclusive: la necessità di operare e interpretare in una prospettiva sistematica*

L'analisi sin qui condotta consente ora di tornare alla questione formulata in apertura: quando *shock* di mercato e istanze di natura climatica e ambientale si presentano simultaneamente, il problema non è stabilire quale di esse debba *prevalere*, bensì individuare il criterio ermeneutico capace di orientare in modo coerente e sistematicamente integrato la lettura dell'ordinamento.

Un primo punto fermo, in questa direzione, si rinviene nella stessa ontologia dell'agricoltura, che precede e fonda ogni costruzione dogmatica. In questo settore, infatti, l'ambiente non è una variabile esterna né una cornice entro cui si colloca l'attività produttiva; esso costituisce il tessuto connettivo unitario sul quale la produzione prende forma e dal quale trae la propria possibilità. Per questa ragione la sostenibilità ambientale e la sostenibilità agricola non sono grandezze differenti, ma dimensioni intrecciate in modo strutturale e singolare rispetto ad ogni altro ambito economico<sup>40</sup>. Ne consegue che qualunque intervento emergenziale che ampli temporaneamente la superficie produttiva, comprimendo le funzioni ecologiche dei suoli o riducendo gli spazi di riequilibrio della biodiversità, opera su questo stesso rapporto.

L'agricoltura è il frutto di una combinazione tra *capitale naturale* e *capitale artificiale*; essa costruisce, nel tempo, un capitale che rappre-

<sup>40</sup> A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 22.

senta insieme condizione e prodotto dell'attività agricola. In questa prospettiva, la preservazione del *natural capital*<sup>41</sup> non si pone come limite esterno alla sicurezza alimentare, ma come presupposto della sua tenuta nel medio e lungo periodo, soprattutto in un contesto segnato dalla crescente frequenza di eventi estremi e dalla sovrapposizione di crisi multiple.

La guerra, la pandemia, l'instabilità energetica e la crisi climatica non operano infatti in compartimenti stagni: esse si intrecciano, si amplificano reciprocamente, producendo effetti cumulativi sul sistema agroalimentare. La recente letteratura parla, non a caso, di *policrisi*, per descrivere una condizione in cui *shock* geopolitici, ambientali e sanitari si sovrappongono e ridisegnano le priorità politiche<sup>42</sup> attraverso processi di *securitizzazione* che tendono a privilegiare risposte immediate rispetto a equilibri di lungo periodo<sup>43</sup>. È in questa dinamica che si colloca il progressivo intensificarsi del ricorso agli strumenti di crisi previsti dall'OCM unica, attivati con frequenza crescente per fronteggiare perturbazioni di mercato, emergenze sanitarie e *shock* esterni, sino a divenire componente quasi strutturale della *governance* agricola europea. Invero, la gestione eccezionale della crisi sembra avviarsi verso una stabilizzazione come modalità ricorrente di intervento pubbli-

<sup>41</sup> Sul concetto di *natural capital* si v. E.B. BARBIER, *The concept of natural capital*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35, n. 1, 2019, pp. 14-36.

<sup>42</sup> Sul ricorso sempre più frequente alle misure eccezionali di mercato quale tratto strutturale della *governance* agricola europea, v. Commissione europea, *Report on the use of crisis measures adopted pursuant to Articles 219 to 222 of Regulation (EU) No 1308/2013*, COM(2024) 12 final, 23 gennaio 2024, ove si documenta l'adozione, nel periodo 2014-2023, di numerose misure eccezionali a sostegno dei settori agricoli colpiti da perturbazioni di mercato, crisi sanitarie, eventi climatici estremi e, da ultimo, dalle conseguenze economiche della guerra in Ucraina. Il rapporto evidenzia come il ricorso agli strumenti di cui agli artt. 219-222 del regolamento (UE) n. 1308/2013 (OCM unica) abbia assunto carattere ricorrente, con un impiego significativo di risorse finanziarie e con una progressiva estensione dell'ambito applicativo delle misure di crisi, confermando la tendenza alla normalizzazione dell'eccezione nel settore agricolo.

<sup>43</sup> Sul processo di *securitizzazione* della politica agroalimentare europea e sui suoi effetti nella ridefinizione delle gerarchie tra obiettivi di breve e lungo periodo, v. J. VAN ZEBEN, M. ALESSANDRINI, *Food «Securitization» and the Climate Crisis: Lessons from the EU Response to the War in Ukraine*, in *Climate Law*, nn. 1-2, 2025, pp. 72-96,

co, con effetti di non poco momento sulla gerarchia tra sicurezza degli approvvigionamenti e obiettivi ambientali<sup>44</sup>.

Il secondo profilo da prendere in considerazione è, invece, propriamente sistemico e giuridico. La sostenibilità, per come oggi incorporata nella PAC e più in generale nel diritto dell'Unione, esige una prospettiva performativa, capace di tradursi in tecniche normative che rendano *verificabile* la ponderazione tra interessi, anche – e soprattutto – quando si invoca l'emergenza.

In questa prospettiva, il problema investe il modo stesso in cui il diritto costruisce il mercato quale *locus artificialis*<sup>45</sup>. In altre parole, la questione della sostenibilità chiama in causa, insieme, il limite del mercato e il fondamento della giuridicità<sup>46</sup>. Non si tratta soltanto di riconoscere che vi sono beni – come il suolo, la biodiversità, le risorse naturali – che, ove integralmente assorbiti nella logica dello scambio, rischiano di vulnerare valori fondanti della convivenza; si tratta, piuttosto, di comprendere che le tecniche giuridiche non possono essere impiegate esclusivamente per delimitare o comprimere l'attività economica, ma devono concorrere a costruire le condizioni stesse della sua legittimità e della sua durata.

Il limite, allora, non è soltanto un divieto che si impone dall'esterno al mercato, ma un elemento che ne orienta dall'interno la struttura e le condizioni di legittimità. È proprio nel riconoscimento del limite ecologico che si radica una responsabilità che non riguarda solo i rapporti tra operatori, ma si estende alle generazioni future e alla tenuta complessiva del sistema agroalimentare.

Traslato nel campo della PAC, ciò significa che la transizione ecologica non può essere concepita come un freno imposto dall'esterno a un mercato agricolo altrimenti autosufficiente, né la sicurezza alimentare può fungere da argomento idoneo, *ipso facto*, a sospendere l'integrazione ambientale. La regolazione è chiamata piuttosto a co-

<sup>44</sup> In merito si v. l'approfondita analisi contenuta in Cfr. R. NORER (a cura di), *Agricultural Law in Times of Crises: Policies and Production Impacts*, Baden-Baden, 2025, che affronta le interazioni tra crisi, politiche pubbliche e impatti sulla produzione agricola nell'ambito europeo.

<sup>45</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 2003, pp. 4 ss.

<sup>46</sup> Sul punto si v. N. LIPARI, *Ancora su persona e mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2, 2014, p. 423.

struire condizioni di resilienza, cioè a predisporre quelle risorse sistemiche che consentono al sistema produttivo di reggere gli *shock* senza compromettere le basi della propria continuità.

È in questo punto che si innesta il tema, oramai giuridicamente ineludibile, dell'adeguatezza degli strumenti e della sostenibilità economica dell'impresa agricola<sup>47</sup>. La tensione tra l'ambizione del *Green Deal* e le difficoltà attuative della PAC 2023-2027 mostra come la dimensione ecologica non possa essere calata dall'alto senza un lavoro di connessione con le condizioni materiali della produzione, con la struttura delle filiere e con la posizione economica dell'agricoltore. Una transizione non adeguatamente strutturata sul piano economico rischia di restare retorica; ma, simmetricamente, una sequenza di deroghe motivate dall'urgenza rischia di rendere reversibile o negoziabile proprio quell'architettura verde che l'Unione ha fissato come centrale.

In definitiva, le questioni che il caso C-287/24 lascia aperte sono almeno due, strettamente connesse tra loro. La prima riguarda la reale tenuta della deroga sul piano sostanziale: se essa possa dirsi legittima non solo in termini formali, ma alla luce dell'intero assetto assiologico dell'ordinamento. La seconda – che in realtà precede e condiziona la prima – concerne il posto che la crisi climatica e ambientale occupa oggi nel ragionamento giuridico dell'Unione. Essa costituisce un obiettivo programmatico, destinato a retrocedere dinanzi a ogni *shock* di mercato, oppure un criterio interpretativo vincolante, idoneo a incidere sulla struttura delle garanzie e sul contenuto stesso del controllo di proporzionalità?

Se si riconosce la crisi climatica come crisi strutturale – e non come variabile tra le altre – essa non può essere sacrificata, neppure temporaneamente, senza che la ponderazione sia effettiva, dimostrabile e sorretta da parametri sostanziali e garanzie procedurali adeguate. Ed è proprio su questo terreno che il diritto agrario è chiamato, oggi più che mai, a misurare la propria capacità di governare l'emergenza senza smarrire il senso della durata.

<sup>47</sup> Cfr. L. RUSSO, *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Dir. agroal.*, n. 2, 2025, pp. 331 ss.

\*\*\*

*Abstract*<sup>\*</sup>

*Ita*

La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2025 (C-287/24) si colloca in un passaggio delicato dell'evoluzione della PAC, nel quale la risposta all'emergenza di mercato si intreccia con la più profonda e strutturale sfida della transizione climatica. La Corte ha confermato la validità della decisione di esecuzione (UE) 2022/484, che ha autorizzato deroghe ai requisiti di inverdimento per l'anno di domanda 2022, ritenendo l'atto adeguatamente motivato e adottato nei limiti dell'art. 69 del regolamento n. 1307/2013.

Una lettura sistemica, tuttavia, impone di collocare la pronuncia entro il paradigma della «doppia crisi»: quella di mercato, innescata dalla guerra in Ucraina, e quella climatica, di natura strutturale. Se la prima può legittimare interventi emergenziali, la seconda, in quanto strutturale, non può restare sul piano degli obiettivi dichiarati, ma deve orientare in modo permanente l'interpretazione e l'applicazione della disciplina. La decisione sollecita così una riflessione sul bilanciamento tra sicurezza alimentare e tutela climatico-ambientale, e sulla stabilità sistemica della PAC, sospesa tra ambizione verde e revisione emergenziale.

*Parole chiave:* crisi climatica, sostenibilità ambientale, Politica agricola comune, effettività

*En*

The judgment of 10 July 2025 of the Court of Justice of the European Union (C-287/24) arises at a delicate stage in the evolution of the Common Agricultural Policy (CAP), where the response to a market emergency intersects with the deeper and structural challenge of the climate transition. The Court upheld the validity of Commission Implementing Decision (EU) 2022/484, which authorised derogations from the greening requirements for the 2022 claim year, finding the act adequately reasoned and adopted within the limits of Article 69 of Regulation No 1307/2013.

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

A systemic reading, however, places the ruling within the paradigm of a «double crisis»: the market crisis triggered by the war in Ukraine and the structural climate crisis. While the former may justify emergency measures, the latter, precisely because of its structural nature, cannot remain confined to declared objectives, but must permanently guide the interpretation and application of the legal framework. The decision thus invites reflection on the balancing between food security and climate protection, and on the systemic stability of the CAP, suspended between green ambition and emergency-driven revision.

*Keywords:* climate crisis, environmental sustainability, Common Agricultural Policy, effectiveness

*Francesco De Facci*

## THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT DELIVERS ITS RULING ON THE CLIMATE PROTECTION ACT\*

(CASE NOTE: HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT, 3 JUNE 2025, N. II/3536/2021)

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The government framework, systemic and strategic climate litigation and the Hungarian legal context: a doctrinal analysis. – 3. The Climate Protection Act and the case. – 4. Concluding remarks.

### 1. *Introduction*

On 3 June 2025, the Court declared the unconstitutionality of Article 3(1) of Act XLIV of 2020<sup>1</sup> on Climate Protection<sup>2</sup>, employing a decision-making technique increasingly common across various legal systems. This technique consists in deferring the effects<sup>3</sup> of the declaration of unconstitutionality<sup>4</sup>, relying on the principles of intergenera-

\* [Author's note: this contribution is based on the unofficial English translation of the judgment of the Hungarian Constitutional Court provided to the author by a Hungarian colleague].

<sup>1</sup> Article 3(1) of the Climate Protection Act (Act n. XLIV/2020): «Hungary shall reduce its greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030 compared to 1990 levels» [Author's note: translation by the author from Hungarian].

<sup>2</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, paras. 123-4. [Author's note: unless otherwise indicated, all references pertain to the reasoning part of the ruling].

<sup>3</sup> Article 3(1) of the Act XLIV/2020 shall remain in force until 29 June 2026.

<sup>4</sup> In “delayed declarations of unconstitutionality” – also employed by the Supreme Court of Canada and the Constitutional Court of South Africa – «[the courts] have the power to strike down an unconstitutional provision while freezing the effect of that judgment for a certain length of time to avoid a lacuna or clash with Parliament». This technique is similar – but distinct – from that adopted by the Italian Constitutional Court since Order n. 207/2018 (the so-called *Cappato* case). The Italian Court

tional equity, precaution, and prevention as enshrined in Articles P(1)<sup>5</sup>, XX(1)<sup>6</sup>, and XXI(1)<sup>7</sup> of the Fundamental Law of Hungary.

Furthermore, pursuant to Article 46(1)<sup>8</sup> and (2)(c)<sup>9</sup> of the Act on the Constitutional Court, the Court held that the National Assembly had violated the aforementioned provisions – including Article B(1) of the Fundamental Law<sup>10</sup>. Parliament had failed to ensure adequate legislative oversight of measures concerning climate change adaptation and resilience, considering the specific characteristics of Hungary and the Carpathian Basin<sup>11</sup>. The Climate Protection Act explicitly refers only to mitigation measures<sup>12</sup>. Consequently, the Court found grounds

has preferred a decision-making technique that may be defined as a “prospected declaration of invalidity”. Although the two techniques share similarities, the Italian approach differs in that the judges do not immediately rule on the unconstitutionality of the law but defer the decision, announcing to the legislature their intention to declare the contested provisions unconstitutional. For further analysis: M. DI BARI, *Suspended/Prospected Declarations of Invalidity: A Comparative Analysis of the Canadian, South African, and Italian Judicial Techniques*, in *DPCE Online*, n. sp. 1, 2019, pp. 810, 819.

<sup>5</sup> Article P(1): «Natural resources, in particular arable land, forests and the reserves of water; biodiversity, in particular native plant and animal species; and cultural artefacts, shall form the common heritage of the nation. It shall be the obligation of the State and everyone to protect and maintain them, and to preserve them for future generations».

[Author’s note: after the first full citation, all subsequent references to articles without explicit mention of the normative text refer to the Fundamental Law of Hungary].

<sup>6</sup> Article XX(1): «Everyone shall have the right to physical and mental health»

<sup>7</sup> Article XXI(1): «Hungary shall recognise and endorse the right of everyone to a healthy environment».

<sup>8</sup> Article 46(1): «If the Constitutional Court, in its proceedings conducted in the exercise of its competences, finds an omission on the part of the legislative body that culminates in a breach of the Fundamental Law, it shall call upon the infringing body to fulfil its responsibilities within the prescribed time limit».

<sup>9</sup> Article 46(2)(c): «The following shall be considered as failure to exercise legislative powers: [...] c) the essential content of the legislation derived from the Fundamental Law is incomplete».

<sup>10</sup> Article B(1): «Hungary shall be an independent, democratic rule-of-law State».

<sup>11</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 2 (operative part), para. 127.

<sup>12</sup> Ivi, para. 127.

to declare unconstitutionality by omission<sup>13</sup>. The Hungarian judges therefore ordered Parliament to remedy this legislative gap by 30 June 2026<sup>14</sup>.

This note will concisely address the doctrinal analysis of government framework, systemic and strategic climate litigation, in which this case can fit. In particular, the analysis will briefly and critically engage with the role of the Courts, particularly the Hungarian one, in this politically contentious issue. Consequently, the provisions of the Climate Protection Act whose constitutional legitimacy was challenged by the applicants will be explained. The article will then outline the reasoning adopted by the judges and offer a cross-border perspective by highlighting the reference to the *KlimaSeniorinnen* decision of the European Court of Human Rights (ECtHR)<sup>15</sup>. Finally, some concluding remarks will be developed from a comparative standpoint, seeking to identify a common core among climate-related cases that interpret fundamental rights through an intertemporal lens, contradicting an isolationist stance of the Hungarian Constitutional Court on matters concerning fundamental rights.

<sup>13</sup> «Silence – that is, the absence of a choice – or, likewise, a partially incomplete solution on the part of the legislature cannot be tolerated when such an attitude results in the failure to implement constitutional precepts crafted in the form of principles designed to endure over time, and therefore intended to provide guidance in the implementation and enforcement of constitutional norms. [...] Judicial review of legislative omissions has developed both in systems that have introduced ad hoc procedural instruments for this purpose (Portugal, Brazil, Hungary), and in legal orders that have not provided any formalization of such powers in the hands of the constitutional court (Italy, Spain, and Germany)». L. CASSETTI, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in L. CASSETTI and A. S. BRUNO (eds.), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore: le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Turin, 2019, pp. 2-3. [Author's note: translation by the author from Italian]. For a critical approach to the use of unconstitutionality by omission: C. RUIZ MIGUEL, *L'incostituzionalità per omissione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003.

<sup>14</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 130.

<sup>15</sup> European Court of Human Rights, 9 April 2024, Case No. 53600/20.

## 2. The government framework, systemic and strategic climate litigation and the Hungarian legal context: a doctrinal analysis

For the purposes of this case note, the definition adopted for climate change litigation is the so called “narrow one”. It covers only litigation raising issues related to climate change in a direct and express way<sup>16</sup>. The phenomenon is a recent one, having come to life in the last two decades, in response to the failure of national policymakers to respect the obligations enshrined in the global climate change regime as envisaged by the UNFCCC and subsequent Conferences of the Parties (COPs)<sup>17</sup>. This disappointment has incentivized citizens and NGOs to react to ensure increasing pressure «on the executive and legislative branches of government to act on climate issues»<sup>18</sup>. Additionally, according to the IPCC, climate litigation «seeks to ensure that governmental action on climate change is more ambitious, and better aligned with the need to avert or respond to climate impacts identified and

<sup>16</sup> «Any piece of federal, state, tribal, or local administrative or judicial litigation in which the party filings or tribunal decisions directly and expressly raise an issue of fact or law regarding the substance or policy of climate change causes and impacts»; D. L. MARKELL and J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in *Florida Law Review*, n. 15, 2012, p. 27. For a broader definition, please refers to the following definition: «In our own writing seeking to define climate change litigation, we have sought to reflect this diversity through representing climate change litigation in terms of a series of concentric circles [...]. At the core are cases that centrally feature climate change issues or arguments. As we move outward in the circles, the link between climate change and the issues raised or argued in the case becomes less direct»; J. PEEL and H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, in *Annual Review of Law and Social Science*, n. 16, 2020, pp. 23-24.

<sup>17</sup> I. ALOGNA, C. BAKKER and J.P. GAUCI, *Climate Change Litigation: Global Perspectives – An Introduction*, in I. ALOGNA, C. BAKKER and J.P. GAUCI (eds.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden and Boston, 2021, p. 3.

<sup>18</sup> J. LIN, *Climate Change and the Courts*, in *Legal Studies*, n. 1, 2012, pp. 35-36. In this constitutional complaint, the applicants were 55 opposition members of the Parliament (*infra* note 31). Although, NGOs played a significant role alongside the applicants in submitting briefs to the Court as *amici curiae* (*infra* note 59). This type of constitutional complaint enters in the category of «proactive litigation», «which is initiated to promote policy change (such as by requesting the adoption or reform of legislation)». I. ALOGNA, *Increasing Climate Litigation: A Global Inventory*, in *French yearbook of public law*, n. 1, 2023, p. 104.

predicted by the scientific community»<sup>19</sup>. Another interesting aspect is the shortcoming of international mechanisms and the complementary role played by regional and national courts in climate and environmental litigation, based on their proximity to the legal environment<sup>20</sup>. Naturally, climate litigation always carries the risk of encroaching upon the doctrine of separation of powers, particularly when judicial bodies assume an expanded role despite the legislature's direct democratic legitimacy — even in situations where parliament proves unable to adopt necessary legislation<sup>21</sup>. In this regard, the Hungarian Constitutional Court has often been depicted as a restrained institution in its engagement with the legislative and executive branches, especially following the series of legislative and constitutional reforms enacted after 2010 that curtailed its independence<sup>22</sup>. Against this backdrop, the decision stands out as a notable and assertive exercise of judicial review in a politically sensitive context.

<sup>19</sup> N.K. DUBASH, C. MITCHELL and E.L. BOASSON et al., *Chapter 13: National and Sub-National Policies and Institutions*, in P.R. SHUKLA, J. SKEA, and R. SLADE et al. (eds.), *IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge (UK) and New York, 2022, p. 1376.

<sup>20</sup> G. PANE, *Litigating the Climate between National and International Regimes: Judicial Complementarity?*, in *Academy of European Law (European University Institute)*, n. 23, 2024, pp. 6, 14, 15-6.

<sup>21</sup> C. RUIZ MIGUEL, *L'incostituzionalità*, cit., pp. 808-10.

<sup>22</sup> After obtaining a two-thirds parliamentary majority in 2010, the governing right-wing parties began appointing justices to the Constitutional Court who were aligned with the governing parties' ideological preferences, doing so without engaging in consultation with the opposition. Furthermore, in March 2013, the Fourth Amendment to the Fundamental Law annulled the entire body of Constitutional Court case law developed prior to the entry into force of the 2011 Fundamental Law. This measure sought to compel the Court to recalibrate its jurisprudence in accordance with the values of the new political majority and to eliminate jurisprudential elements that embodied commitments to the principles of separation of powers and the rule of law. Z. SZENTE, *The Political Orientation of the Members of the Hungarian Constitutional Court Between 2010 and 2014*, in *Constitutional Studies*, n. 1, 2016, p. 133; G. HALMAI, *Populism, Authoritarianism and Constitutionalism*, in *German Law Journal*, n. 3, 2019, pp. 302-305. For further analysis about the crisis of the judicial system in Hungary: F. GÁRDOS-OROSZ (ed.), *The Resilience of the Hungarian Legal System since 2010: A Failed Resilience?*, Switzerland, 2025.

Considering all the above reasons, the *tertium comparationis* of this article will be strategic<sup>23</sup> and systemic<sup>24</sup> litigation against governments, under the umbrella concept of the so-called *Government framework cases*<sup>25</sup>.

### 3. *The Climate Protection Act and the case*

The Climate Protection Act, adopted by the National Assembly on 10 June 2020<sup>26</sup>, sets forth – according to its preamble – the objective of safeguarding Hungary’s environmental heritage and its people from increasingly extreme meteorological phenomena, primarily through mitigation measures. It mandates the government, considering international<sup>27</sup> and EU<sup>28</sup> obligations and in view of the energy transition, to establish or implement short-, medium-, and long-term targets<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> «Strategic litigation is associated with ambitious and systemic outcomes. [...] strategic cases normally have larger ambitions that extend beyond individual situations, such as the adequacy of national climate policy and targets; and [...] the connection of litigation with larger advocacy strategies, because strategic lawsuits are commonly “part of a bigger puzzle”». M.E. LESSA, *Climate Litigation as Strategic Litigation*, in *Environmental Law Reporter*, n. 1, 2025, p. 10059.

<sup>24</sup> «Systemic climate change litigation, which challenges a State’s overall efforts to mitigate or adapt to climate change, [...]»; F. SINDICO, K. MCKENZIE, G.A. MEDICI-COLOMBO and L. WEGENER, *Systemic Climate Change Litigation*, in F. SINDICO, K. MCKENZIE, G.A. MEDICI-COLOMBO and L. WEGENER (eds.), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham and Northampton, 2024, p. 77. «[...] those that push for greater ambition in climate mitigation, often referred to as systemic mitigation cases [...]»; United Nations Environment Programme, *Climate Change in the Courtroom: Trends, Impacts and Emerging Lessons*, Nairobi, 2025, p. 25.

<sup>25</sup> «Cases that challenge the ambition or implementation of climate targets and policies affecting the whole of a country’s economy and society»; J. SETZER and C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation 2024 Snapshot.*, London and New York, 2024, p. 24.

<sup>26</sup> Act n. XLIV/2020.

<sup>27</sup> Hungary ratified the Paris Agreement on 5 October 2016. Information available at UN Treaties.

<sup>28</sup> EU Regulation n. 1119/2021.

<sup>29</sup> Articles 1, 2, 3, and 4 of Act n. XLIV/2020. Article 3(4) refers to the objective of climate neutrality by 2050.

The applicants – 55 opposition members of Parliament, exceeding the threshold of one-quarter of the National Assembly<sup>30</sup> – petitioned the Court to declare unconstitutional most of the provisions contained in the first four articles of the Act, alleging violations of Articles P(1), II<sup>31</sup>, XX<sup>32</sup>, and XXI(1) of the Fundamental Law, relevant international treaties<sup>33</sup> with reference to Article Q(1)<sup>34</sup> and (2)<sup>35</sup> of the Fundamental Law, and the principle of legal clarity enshrined in Article B(1).

After hearing the applicants' arguments<sup>36</sup>, the Court declined to proceed on the merits regarding Articles 1, 2, 3(2) and (3), and 4<sup>37</sup>, finding no breach of constitutional parameters. First, the challenge to Article 3(2) and (3)<sup>38</sup> was dismissed as inadmissible because the applicants failed to provide independent arguments concerning Hungary's energy consumption<sup>39</sup>. Second, the challenge to Articles 1, 2, and 4<sup>40</sup> was rejected on the grounds that it is entirely legitimate for the Act not to impose a specific obligation on the government to adopt every sin-

<sup>30</sup> The Hungarian National Assembly consists of 199 members. Information available on the Hungarian Parliament website.

<sup>31</sup> Article II: «Human dignity shall be inviolable. Every human being shall have the right to life and human dignity; the life of the foetus shall be protected from the moment of conception».

<sup>32</sup> Article XX: «(1) Everyone shall have the right to physical and mental health. (2) Hungary shall promote the effective implementation of the right referred to in paragraph (1) through agriculture free of genetically modified organisms, by ensuring access to healthy food and drinking water, by organising safety at work and healthcare provision and by supporting sports and regular physical exercise as well as by ensuring the protection of the environment. (3) Producing, using, distributing and promoting drugs shall be prohibited in Hungary».

<sup>33</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement, and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

<sup>34</sup> Article Q (1): «In order to create and maintain peace and security, and to achieve the sustainable development of humanity, Hungary shall strive for cooperation with all the peoples and countries of the world».

<sup>35</sup> Article Q (2): «In order to comply with its obligations under international law, Hungary shall ensure that Hungarian law is in conformity with international law».

<sup>36</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, paras. 1-14.

<sup>37</sup> Ivi, para. 22 (listing the cited articles of the Climate Protection Act).

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Ivi, para. 32.

<sup>40</sup> Ivi, para. 22.

gle implementing measure under the Climate Protection Act. Parliament retains the authority to legislate in this domain or, alternatively, to delegate such functions to the government<sup>41</sup>. Consequently, the government may only issue decrees «on matters not regulated by law or pursuant to statutory authorization»<sup>42</sup>. These circumstances did not warrant substantive review of the claims<sup>43</sup>.

Conversely, the Court proceeded to examine the constitutionality of Article 3(1) of the Climate Protection Act, which states: «Hungary shall reduce its greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030 compared to 1990 levels»<sup>44</sup>.

Having verified that the claim concerning Article 3(1) was sufficiently defined<sup>45</sup>, the Court engaged in substantive reasoning. It first invoked Article P(1), which establishes that environmental protection is linked to the duty of the State and all citizens to preserve it for future generations<sup>46</sup>. After a historical excursus on the protection of natural resources dating back to the early Middle Ages<sup>47</sup>, the Court identified in Article P(1) the constitutional expression of the “public trust doctrine”<sup>48</sup>. This doctrine, originally rooted in Roman law and later developed within common-law systems, serves as a key hermeneutic principle<sup>49</sup>. This interpretation parallels the principle of sustainable development, which emphasizes the preservation of natural resources

<sup>41</sup> Ivi, para. 28.

<sup>42</sup> Art. 15 (3) of the Fundamental Law.

<sup>43</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, paras. 31, 33.

<sup>44</sup> Art. 3 (1) of the Act XLIV/2020.

<sup>45</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 22.

<sup>46</sup> Ivi, para. 36 (where the Court cited its Decision n. 14/2020 (VII.6), reaffirming that forest protection must be regarded as an *acquis* of the Fundamental Law of Hungary).

<sup>47</sup> Ivi, paras. 38-42.

<sup>48</sup> «Public trust doctrine is a legal principle establishing that certain natural and cultural resources are preserved for public use. Natural resources held in trust can include navigable waters, wildlife, or land. The public is considered the owner of the resources, and the government protects and maintains these resources for the public’s use». Legal Information Institute – Cornell Law School.

<sup>49</sup> Definition of *public trust doctrine* in EBSCO.

for the benefit of present and future generations. The Court went so far as to classify this principle as a norm of general international law<sup>50</sup>.

Subsequently, the judges referred to the principle of intergenerational equity, citing Article 38(1)<sup>51</sup> of the Fundamental Law and their own prior jurisprudence, while underscoring the public function served by the environment<sup>52</sup>. Article XXI(1) operates as a bridge between the protection of physical and mental health, enshrined in Article XX, and environmental protection under Article P(1). By guaranteeing the right to a healthy environment, this provision becomes a cornerstone of the Court's constitutional reasoning. The right to life and health cannot exist without a healthy environment in which human beings can thrive. Accordingly, the State's objective obligation of environmental protection under Article P(1) complements the citizens' subjective right to a healthy environment under Article XXI(1)<sup>53</sup>.

In implementing environmental policies, the government must adhere to the principles of precaution and prevention: not only must measures be avoided when foreseeable harm to the environment may result (prevention), but also when such harm cannot yet be scientifically demonstrated (precaution). This reasoning must always be conducted through an intergenerational lens<sup>54</sup>. Another instrument within the judges' "toolbox" is the principle of non-regression in environmental policy. Drawing on its own jurisprudence, the Court clarified that the principle of non-regression is not absolute<sup>55</sup>. It must be ba-

<sup>50</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 45.

<sup>51</sup> Article 38(1): «The property of the State and of local governments shall constitute national assets. The management and protection of national assets shall aim at serving the public interest, meeting common needs, and preserving natural resources, while taking into account the needs of future generations. The requirements for preserving and protecting national assets and for their responsible management shall be laid down in a cardinal Act».

<sup>52</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 46.

<sup>53</sup> *Ivi*, paras. 50-2.

<sup>54</sup> *Ivi*, para. 53.

<sup>55</sup> On this point, it is noteworthy that the Italian Constitutional Court reached similar conclusions in the *Ilva* case. In particular, in the judgment n. 85/2013, the Court emphasized: «All fundamental rights protected by the Constitution are mutually related to one another and it is thus not possible to identify any one of them in isolation as prevailing absolutely over the others. Protection must at all times be "systematic

lanced against other constitutional values, provided that such balancing never undermines the principles of precaution and prevention<sup>56</sup>. Likewise, the “polluter pays” principle is tied to the conservation of natural resources, regarded as the common heritage of the nation, within an intergenerational perspective<sup>57</sup>.

After outlining the principles underpinning its substantive analysis, and relying on scientific evidence, the Court emphasized the global and interconnected nature of climate change<sup>58</sup>. It concluded that climate change does not occur in isolation, but rather in conjunction with other anthropogenic effects. These effects are mutually reinforcing and inseparable. The bond between humans and their land is indissoluble; thus, mitigation is not an option but a duty of present generations to safeguard the natural values and landscape of the Carpathian Basin within a well-defined institutional and normative framework<sup>59</sup>.

At this juncture, the Court turned to the analysis of Article 3(1) of the Climate Protection Act, introducing new argumentative elements. It reaffirmed the duty of environmental protection from an intergenerational perspective, while also incorporating an international dimension, notably through the principle of “common but differentiated responsibilities,” established in international law since the 1992 Rio

and not fragmented into a series of rules that are uncoordinated and potentially conflict with one another” (see judgment n. 264 of 2012). If this were not the case, the result would be an unlimited expansion of one of the rights, which would “tyrannise” other legal interests recognised and protected under constitutional law, which constitute as a whole an expression of human dignity». (Reasoning in law, para. 9.) For a critical examination of the relationship between economic interests and individual rights in the context of environmental protection, as illustrated by the *Ilva* case: E.A. IMPARATO, *The Right to Life Passes through the Right to a Healthy Environment: Jurisprudence in Comparison*, in *Widener Law Review*, n. 1, 2016, pp. 123-134.

<sup>56</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 55.

<sup>57</sup> Ivi, para. 56.

<sup>58</sup> Ivi, paras. 58-82. Here, the importance of interventions by *amici curiae* should be highlighted: e.g., the Hungarian Association for Climate Protection and the Reflex Environmental Association.

<sup>59</sup> Ivi, paras. 83-5.

Conference<sup>60</sup>. Efforts to contain the effects of climate change constitute a shared responsibility of all states and of individuals within their jurisdictions, while considering available technologies and the need to share resources with developing countries<sup>61</sup>.

Of particular interest is the Court's approach in this passage, where it recalled Hungary's historical and cultural roots, especially the significance of its Christian tradition. Here, the Court cited Pope Francis's encyclical *Laudato Si'*, which affirms that climate is a common good and that humanity bears responsibility for its preservation. Human beings are composed of natural elements, making them part of nature and fostering an integral vision of the human-nature relationship<sup>62</sup>. Within this global perspective lies the recognition of climate change as a "common concern of humankind". It is the responsibility of all states – transcending national borders – to commit to protecting the climate system<sup>63</sup>. In this regard, Hungary, pursuant to Article Q(1), must cooperate internationally to promote sustainable development as a necessary response to the existence of climate change as a global challenge. Such cooperation must always occur within a framework of preserving humanity's global heritage and ensuring transnational distributive justice<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992.

<sup>61</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 90. At this point, the Court referred to doctrinal analysis by P. CULLET, *Principle 7 – Common, but Differentiated Responsibilities*, in J.E. VIÑUALES (eds.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, pp. 229-244.

<sup>62</sup> Ivi, para. 89.

<sup>63</sup> Ivi, para. 91. Another doctrinal reference for a detailed explanation of the principle of "common concern of humankind": F. SOLTAU, *Chapter 10: Common Concern of Humankind*, in K.R. GRAY et al. (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016, pp. 202-212.

<sup>64</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 93. For further discussion on transnational justice in the context of sustainable development, the Court cited: M. SZABÓ, *Intergenerational Justice under International Treaty Law: The Obligations of the State to Future Generations and the Example of the Hungarian Ombudsman for Future Generations*, in M.C. CORDONIER SEGGER et al. (eds.), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, Cambridge, 2021, pp. 68-98.

After once again referring to the concepts of intergenerational equity and the “public trust doctrine”<sup>65</sup>, the Court employed as constitutional benchmarks the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change, the 2015 Paris Agreement – particularly regarding nationally determined contributions – and the European Convention on Human Rights (ECHR), with specific reference to Article 8 as interpreted in the *KlimaSeniorinnen* judgment<sup>66</sup>. The Hungarian judges deemed the challenged provision – Article 3(1) – consistent with these treaties and, therefore, with the Constitution<sup>67</sup>. In particular, the Constitutional Court reached this conclusion by interpreting Article 8 ECHR in light of the margin of appreciation doctrine as (re)elaborated by the ECtHR. Citing paragraphs 550-551 of the ECtHR judgment<sup>68</sup>, the Court emphasized that the Climate Protection Act cannot be re-

<sup>65</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 94.

<sup>66</sup> Ivi, para. 113-5 and European Court of Human Rights, 9 April 2024, Case No. 53600/20.

<sup>67</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 113, 115-116.

<sup>68</sup> European Court of Human Rights, 9 April 2024, Case No. 53600/20: «550. When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to: a) adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments; b) set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies; c) provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see subparagraphs a)-b) above); d) keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; and e) act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures. 551. The Court’s assessment of whether the above requirements have been met will, in principle, be of an overall nature, meaning that a shortcoming in one particular respect alone will not necessarily entail that the State would be considered to have overstepped its relevant margin of appreciation (see paragraph 543 above)».

garded as the sole legislative instrument adopted by Parliament; rather, it must be construed in conjunction with various climate objectives embedded in other legislative or administrative texts. For these reasons, the Court found no incompatibility with Article 8 ECHR as interpreted in *KlimaSeniorinnen*<sup>69</sup>.

Conversely, by considering Articles P(1), XX(1), and XXI(1)<sup>70</sup> and interpreting them through the principles of intergenerational equity, precaution, prevention, and non-regression, the Court concluded that Article 3(1)<sup>71</sup> should be declared unconstitutional. This declaration was issued *pro futuro*, meaning its effects will take place as of 30 June 2026. The rationale lies in the absence of an *interim* target for reducing greenhouse gas emissions between 2023 and 2030, given that the 40% reduction target (relative to 1990 levels) set for 2030 had already been achieved in 2023. This failure to update the provision undermines intergenerational protection of fundamental rights, particularly the right to a healthy environment. Without continuous legislative updates, the risk of environmental harm increases<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, paras. 115-116 and European Court of Human Rights, 9 April 2024, Case No. 53600/20. For the purposes of this case note, and in light of the extensive literature addressing various aspects of this judgment, it is particularly relevant to consider how the broad substantive and procedural criteria articulated in paragraphs 550–551 of the ECtHR's *KlimaSeniorinnen* ruling afford domestic courts – such as the Hungarian Constitutional Court – a significant margin of appreciation when assessing whether State conduct amounts to a violation of Article 8 ECHR. V. STOYANOVA, *In Search for the Content of States' Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: KlimaSeniorinnen and Climate Change*, in C. AMADO GOMES, H. OLIVEIRA, A. ROCHA, and M. FERMEGLIA (eds.), *Climate Change before International Courts: A Comparative Study*, New York, 2025, pp. 75-104. At the same time, the flexibility inherent in these criteria may generate political tensions in the relationship between courts and other branches of government; G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera "stoppa" la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale - DPCE Online*, 2024.

<sup>70</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, para. 1 (operative part).

<sup>71</sup> *Ivi*, para. 22.

<sup>72</sup> *Ivi*, paras. 123-124. In the dissenting opinions of Judges Dr Ádám Mária Haszonicsné and Dr Zoltán Márki, the 40% target is interpreted as a minimum re-

The use of a delayed declaration of unconstitutionality, provided for under Article 45(4) of the Act on the Constitutional Court<sup>73</sup>, is justified both to ensure legal certainty and to allow Parliament sufficient time to revise the legislative text in compliance with the principle of separation of powers.

Finally, noting that the statute insufficiently regulates adaptation and resilience to climate change and the capacity of natural resources to absorb carbon dioxide, the Court, acting *ex officio*, ordered Parliament – by the same deadline set for the *pro futuro* declaration of unconstitutionality – to implement Articles P(1), XX(1), XXI, and B(1) and fulfill its legislative obligations, always taking into account the protection of fundamental rights from an intertemporal and sustainable development perspective<sup>74</sup>.

#### 4. Concluding remarks

The Hungarian Constitutional Court's decision can be situated within the trajectory of landmark government framework, strategic and systemic climate cases such as *Urgenda* from the Supreme Court of the Netherlands<sup>75</sup> and *Neubauer* from the German Federal Consti-

quirement that the government may autonomously increase without violating any constitutional provision. Furthermore, Judge Márki observed that this judgment perhaps assigns an excessively central role to the Court, placing it at the heart of political dynamics and complex climate-change analyses that do not properly belong to it within the doctrine of separation of powers. Ivi, paras. 145-167.

<sup>73</sup> Article 45(4): «The Constitutional Court may – in derogation from Subsections (1), (2) and (3) – rule to abolish a legislation that is contrary to the Fundamental Law or block the applicability of the annulled legislation in general, or in specific cases, if this is justified for the protection of the Fundamental Law and legal certainty, of a particularly important interest of the entity initiating the proceedings».

<sup>74</sup> Hungarian Constitutional Court, 3 June 2025, n. II/3536/2021, paras. 127-128, 130.

<sup>75</sup> Supreme Court of the Netherlands – Civil Division, 20 December 2019, n. 19/00135. The extensive scholarly debate surrounding this leading case in European climate litigation can broadly be distilled into two principal positions. On one side, commentators welcome the judgment as an encouraging precedent that may empower other foreign courts to address governmental inaction in responding to climate

tutional Court<sup>76</sup>. This development stands in tension with the Court's otherwise isolationist stance in various domains, including its approach to questions involving the disregard of European Union law in constitutional matters<sup>77</sup>, and, among these, its rejection of the egalitarian conception of human dignity<sup>78</sup>. However, inside this path of climate litigation, several common features emerge: the applicants' interest in safeguarding fundamental rights, the reliance on the precautionary

change. M. HESSELMAN, *Human Rights and EU Climate Law*, in E. WOERDMAN, M. ROGGENKAMP and M. HOLWERDA (eds.), *Essential EU Climate Law*, Cheltenham, 2021, pp. 259-292; J. SPIER, "The 'Strongest' Climate Ruling Yet": *The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, n. 2, 2020. On the other, authors urge caution, arguing that such judicial interventions may inadvertently discourage States from adopting more ambitious positions in international climate negotiations. B. MAYER, *The Contribution of Urgenda to the Mitigation of Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, n. 2, 2023.

<sup>76</sup> Federal Constitutional Court, 24 March 2021, n. 1BvR 2656/18, 1BvR 78/20, 1BvR 96/20, 1BvR 288/20. The extensive literature production on this landmark ruling in German constitutional history can be condensed in two main strands. The first highlights the Court's innovative approach in construing fundamental liberties through an intergenerational lens. F. GALLARATI, *Intergenerational Justice from Theory to Practice: The Rights of Future (and Present) Generations in Climate Litigation*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2024, pp. 66-69. The second critiques the judgment for its lack of clarity regarding the German State's prioritization between its international mitigation obligations and its adaptation duties. J. MU□HREL, *All that Glitters Is Not Gold: The German Constitutional Court's Climate Ruling and the Protection of Persons Beyond German Territory Against Climate Change Impacts*, in *Völkerrechtsblog*, 2021.

<sup>77</sup> A. KUSTRA-ROGATKA, *The Kelsenian Model of Constitutional Review in Times of European Integration - Reconsidering the Basic Features*, in *International and Comparative Law Review*, n. 1, 2019, pp. 14-15.

<sup>78</sup> The Constitutional Court's interpretation of human dignity – rooted in a national socio-legal environment that prioritizes the protection of the Hungarian people on ethnic and religious grounds – stands detached from the EU's fundamental values and the shared European legal order. The Hungarian Constitutional Court embraced this line of reasoning in its 2021 Decision n. 32/2021 (XII. 20.) AB, delivered in the aftermath of the Court of Justice of the European Union's judgment in Case C-808/18 (December 2020), in which Hungary was found to have committed systemic violations of the rights of asylum seekers. A. KOVÁCS and G. HALMAI, *The Hungarian Constitutional Court: From a Target to an Agent of Autocratization*, in *Global Jurist*, n. 2, 2026, p. 288.

principle, and the State's obligation to protect the fundamental rights of present generations in an intergenerational context against the adverse effects of climate change<sup>79</sup>. If we take into consideration particularly the decisions by the German and Hungarian Constitutional Courts<sup>80</sup>, it is possible to highlight some of the similarities and differences. On one side, the two constitutional courts had relied firmly on the role of science-based evidence<sup>81</sup> and international law<sup>82</sup>. The “public trust doctrine” principle, present consistently in the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court<sup>83</sup>, can be derived from the “duty of care” on the legislator by art. 20a of the German Basic Law<sup>84</sup>. The decision on declaring unconstitutional the two provisions derive

<sup>79</sup> P.L. LÁNCOS, *The Possible Impact of Urgenda and the Klimabeschluss on Climate Litigation on the Example of the Petition Pending before the Hungarian Constitutional Court*, in *Wroclaw Review of Law, Administration and Economics*, n. 1, 2023, p. 76.

<sup>80</sup> This focus on a specific bilateral comparison comes from the fact that Hungarian law developed under the Austrian Hungarian monarchy. In fact, German has been a known language among lawyers and judges, allowing them to understand and be influenced by decisions of German jurisprudence, especially in the first phase of existence of the Hungarian Constitutional Court. P.L. LÁNCOS, *Editorial Comments: The German and the Hungarian Constitutional Court's Climate Decisions*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2025, p. 22.

<sup>81</sup> Ivi, p. 26.

<sup>82</sup> Ivi, p. 27.

<sup>83</sup> «Hungary's constitutional framework offers a robust protection for future generations through Article P of the Fundamental Law, which establishes the concept of the “common heritage of the nation”. This provision, unique among European constitutions, requires the State and all citizens to protect, maintain, and preserve natural resources, biodiversity, and cultural heritage for future generations. [...] Through a series of landmark decisions since 2015, the Court has both annulled legislation that would have diminished environmental protections and established affirmative duties for the state as a fiduciary for future generations»; K. SULYOK, *Do We Have a Right to Live Unsustainably? Judicial Strategies to Protect the Rights and Needs of Future Generations in Environmental and Climate Litigation*, in *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio Iuridica*, 2024, pp. 275-276.

<sup>84</sup> P.L. LÁNCOS, *Editorial Comments*, cit., p. 27. Article 20a: «[Protection of the natural foundations of life and animals] Mindful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order».

from lacking specificity on targets and measures<sup>85</sup>. On the other side, the German court focused more on the balance between the rights and interests of present and future generations, by leaving more room to political choices in climate matters. Instead, the Hungarian court referred to the principle of non-regression creating a stringent requirement on the legislator<sup>86</sup>.

Given the positive impact of the two precedents in prompting legislative reform of climate laws and policies<sup>87</sup>, it is hoped that Hungary will likewise foster an effective and respectful dialogue among state powers to address one of the most pressing challenges of our century.

<sup>85</sup> P.L. LÁNCOS, *Editorial Comments*, cit., p. 27.

<sup>86</sup> Ivi, pp. 25-6.

<sup>87</sup> «Shortly after the 2019 Supreme Court ruling, the [Dutch] Government adopted a legislative and policy package worth approximately €3 billion, incorporating approximately 30 of Urgenda's proposals. Measures included subsidies for home energy efficiency and renewable energy, as well as incentives to reduce cattle and pig herds. Parliament also enacted a statutory coal phase-out by 2030, committing to close the remaining coal-fired power plants (some of which had come online just two years prior) and to cap their emissions to ensure durable compliance with the 25% target. The Netherlands met the Urgenda target, achieving a 25.5% emissions reduction from 1990 levels by 2020. The effects of the Urgenda decision, however, extended well beyond the 2020 deadline. In 2021, the Government announced an additional €6 billion climate package to reduce emissions towards 2030, citing the obligation from the Urgenda judgment as the basis for that political decision. [...] Within weeks, the [German] Government proposed amendments to the law which were adopted by Parliament less than two months after the ruling. The revised Act increased Germany's 2030 emissions reduction target from 55% to 65%; 186 established new targets between 2030 and 2040, as well as a new 2040 target; and brought forward its net-zero deadline from 2050 to 2045. The Government also quickly established a €8 billion fund to help achieve these goals – a similar approach to that taken in the Netherlands following the Urgenda ruling» [Text added in brackets and footnotes deleted from text]; Climate Litigation Network, *Laying the foundations for our shared future: How ten years of climate cases built a legal architecture for climate protection*, Amsterdam, 2025, pp. 43-44, 46.

\*\*\*

*Abstract*\**Ita*

Questo articolo offre un commento conciso sulla sentenza emessa dalla Corte costituzionale ungherese il 3 giugno 2025, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 3(1) della Legge XLIV del 2020 sulla protezione del clima. L'analisi colloca la decisione nel più ampio quadro del contenzioso climatico sistemico e strategico, esaminandone le implicazioni dottrinali per gli obblighi governativi nella governance climatica. Inoltre, il ragionamento della Corte dimostra un'attenzione alla giurisprudenza transnazionale attraverso il richiamo alla decisione *KlimaSeniorinnen* della Corte europea dei diritti dell'uomo. La prospettiva comparata aiuta ad individuare convergenze emergenti nelle controversie climatiche che interpretano i diritti fondamentali attraverso una lente intertemporale, tenendo conto del contesto giuridico ungherese.

*Parole chiave:* contenzioso climatico, analisi comparata, Corte costituzionale ungherese, equità intergenerazionale, incostituzionalità per omissione, incostituzionalità differita

*En*

This article offers a concise commentary on the judgment delivered by the Hungarian Constitutional Court on 3 June 2025, which declared Article 3(1) of Act XLIV of 2020 on Climate Protection unconstitutional. The analysis situates the decision within the broader framework of systemic and strategic climate litigation, examining its doctrinal implications for governmental obligations in climate governance. The Court's reasoning emphasizes its engagement with transnational jurisprudence through reference to the *KlimaSeniorinnen* ruling of the European Court of Human Rights. The comparative perspective will help in identifying emerging commonalities in climate-related

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

adjudication that interpret fundamental rights through an intertemporal lens, having regard to the Hungarian legal context.

*Keywords:* climate litigation, comparative analysis, Hungarian Constitutional Court, intergenerational equity, unconstitutionality by omission, delayed declarations of unconstitutionality



*Sara Fucito*

AUTONOMIA FISCALE NAZIONALE E OBIETTIVI CLIMATICI  
DELL'UNIONE

(NOTA A CORTE GIUST. UE 16 OTTOBRE 2025, CAUSA C-391/22,  
BRĂILA WINDS SRL CONTRO DIRECȚIA GENERALĂ REGIONALĂ A FI-  
NANȚELOR PUBLICE BUCUREȘTI ET AL.)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione controversa. – 3. Il contesto emer-  
genziale e la posizione della ricorrente. – 4. La legge romena 259/2021 e le  
questioni pregiudiziali. – 4.1. La prima e la seconda questione pregiudiziale.  
– 4.2. La terza e la quarta questione pregiudiziale. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'evoluzione del quadro normativo dell'Unione europea in materia di energia e contrasto al cambiamento climatico rappresenta uno dei processi di integrazione giuridica più complessi della storia recente. Sebbene l'ambiente e l'energia abbiano trovato una base giuridica autonoma e sistematica solo con il Trattato di Lisbona, negli artt. 191-193 e nella specifica clausola di competenza dell'art. 194 del TFUE, la produzione legislativa degli ultimi decenni si è progressivamente modellata sulle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'equilibrio climatico. La tendenza appena descritta ha trovato piena concretizzazione con l'adozione del *Green deal* europeo e con l'introduzione del regolamento 2021/1119/UE. A completare il suddetto contesto giuridico, vi sono il pacchetto legislativo "*Fit for 55*" e il piano "*REPowerEU*".

In premessa, può dirsi, che l'analisi della sentenza oggetto del presente contributo dà occasione di approfondire la delicata ricerca di un equilibrio tra il diritto degli Stati membri di legiferare sullo sfruttamento delle fonti energetiche e sulla struttura delle proprie forniture (*ex art. 194, par. 2, TFUE*) e la necessità dell'Unione di imporre standard uniformi per garantire la sopravvivenza del sistema ecosistemico e la sicurezza degli approvvigionamenti.

Nell'ambito del quadro normativo che si procede a descrivere, il giudice nazionale adopera lo strumento di cooperazione giudiziaria con l'UE del rinvio pregiudiziale, *ex art. 267 TFUE*. Secondo costante giurisprudenza, quando un giudice nazionale, sotto propria responsabilità e fornendo il contesto fattuale e giuridico, solleva una questione pregiudiziale dinanzi alla CGUE, la suddetta questione gode di una presunzione di rilevanza. La decisione pregiudiziale che il giudice de quo richiede alla CGUE deve essere necessaria al fine di dirimere la controversia nazionale; infatti lo strumento del rinvio pregiudiziale non può essere adoperato per ottenere un parere generico su una questione di diritto che esula della controversia sottoposta al giudice domestico<sup>1</sup>.

## 2. *La questione controversa*

Nella sentenza 7 novembre 2024, causa C-391/23, Brăila Winds SA contro Agenția Națională de Administrare Fiscală e Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Galați, la Corte di giustizia è chiamata a valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione di un'imposta nazionale sugli "extra-profitti", introdotta dal legislatore romeno, con legge n. 259/2021. Quest'ultima ha istituito, per il periodo 1° novembre 2021-31 marzo 2023, un'imposta dell'80% sul reddito aggiuntivo realizzato dai produttori di energia elettrica, calcolato come differenza tra il prezzo medio mensile di vendita e un prezzo di riferimento fisso (450 RON/MWh), imponibile solo nei confronti dei produttori che non utilizzano combustibili fossili. Brăila Winds, società che gestisce un parco eolico facente parte di un gruppo multinazionale, impugna gli avvisi di accertamento emessi dall'amministrazione fiscale, sostenendo che l'imposta costituisca una misura discriminatoria e distorsiva del mercato, in contrasto, da un lato, con la direttiva 2019/944/UE sul mercato interno dell'energia elettrica e, dall'altro, con il regolamento

<sup>1</sup> C. LACCHI, *Irricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale e obbligo del giudice nazionale di fornire una risposta utile ai quesiti che gli sono posti dalla Corte di giustizia dell'Unione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1, 2024, pp. 4 s.

(UE) n. 1119/2021 (“Normativa europea sul clima”), attuativo del *Green deal*<sup>2</sup>.

Visto dunque il contesto normativo euro-unitario di riferimento, il giudice del rinvio sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea quattro questioni pregiudiziali, sospettando che la norma romena sia incompatibile con il disegno del mercato interno dell'energia, fondato su principi di concorrenza, trasparenza e libertà di fissazione dei prezzi e, al contempo, con gli obiettivi di coerenza strutturale nelle politiche climatiche e ambientali adottate dall'Unione europea. In tale tensione tra autonomia fiscale nazionale e integrazione climatico-energetica dell'Unione si colloca il nucleo problematico della decisione, che ben si presta al dibattito dottrinale sul ruolo delle politiche fiscali nazionali nella “transizione verde”<sup>3</sup>.

### 3. *Il contesto emergenziale e la posizione della ricorrente*

Al fine di approfondire la posizione della parte ricorrente è necessario analizzare il contesto giuridico-economico, in costanza del quale il legislatore romeno ha introdotto la legge n. 259/2021, misura emergenziale, con efficacia retroattiva<sup>4</sup>. Nel corso del 2021, la domanda

<sup>2</sup> Sul tema del *Green deal* si vedano, a titolo esemplificativo: A. MOLITERNI, *Il Green deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021; R. MICELI, *Green deal e politiche fiscali europee. Il nuovo quadro europeo dell'integrazione per differenziazione*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n. 1, 2022; M.C. CARTA, *Il Green deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2020.

<sup>3</sup> A tal riguardo si vedano: M. ALLENA, A. COMELLI, *Ecological transition environmental taxation*, Milano, 2023; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012; ID., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009; S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione*, Roma, 2013; A. COMELLI, *Cambiamenti climatici e profili tributari della protezione dell'ambiente, nella prospettiva europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 5, 2021; ID., *Profili europei della tassazione ambientale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 6, 2023.

<sup>4</sup> Con riguardo alla prassi interpretative dell'Amministrazione finanziaria romena, si veda il seguente contributo: C.F. COSTAŞ, *Il ruolo e gli effetti della prassi amministrativa nazionale in Romania ed il suo impatto sull'applicazione del diritto comunitario*,

mondiale di gas naturale<sup>5</sup> ha registrato una rapida crescita, sospinta dalla repentina ripresa economica post-pandemica (Covid-19). Tuttavia, all'incremento della domanda non ha potuto corrispondere adeguatamente la produzione energetica, da fonte nucleare, eolica e idroelettrica. Durante il secondo semestre del 2021, alle tensioni geopolitiche è conseguita una contrazione significativa delle esportazioni di gas russo verso l'UE. Dato evidente ed efficacemente descrittivo è il prezzo del gas all'ingrosso nell'Unione, che ha raggiunto livelli storicamente inediti, passando dai circa 30 euro per megawattora del giugno 2021 agli oltre 100 euro del dicembre dello stesso anno (OECD, 2022). La produzione di energia elettrica è strettamente connessa alla fornitura di gas, per cui variazioni significative nel prezzo di una singola *commodity* possono generare effetti di spillover (trasmissione dello *shock*) sull'intero comparto. A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022, la crisi energetica ha subito un evidente aggravamento<sup>6</sup>. Questa ricostruzione trova conferma nella panoramica

in *Studi tributari europei*, n. 1, 2011.

<sup>5</sup> Sul tema della crisi energetica in UE si vedano, a titolo esemplificativo, i seguenti contributi: M. ALPINO, L. CITINO, A. FRIGO, *The effects of the 2021 energy crisis on medium-sized and large industrial firms: evidence from Italy*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 776, 2023; C.F. BERGSTRÖM, *Eu rulemaking in response to crisis: the emergence of the principle of energy solidarity and its use*, in *Nordic Journal of European Law*, n. 2, 2023; P. CALANTER, D. ZISU, *The 2021 energy crisis in the EU and its implications on climate change mitigation*, in *Euroinfo*, n. 1, 2022; A. FABBRINI, *The EU's response to the war-induced energy crisis: legal and budgetary issues*, in *CSF Research Papers*, n. 10, 2024; T.M. MOSCHETTA, *La politica energetica dell'ue quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*, in *Eurojus*, n. 2, 2025; S. OBERTHÜR, A.J. JORDAN, I. VON HOMEYER, *Eu climate and energy governance in times of crisis: towards a new agenda*, in *Journal of European Public Policy*, n. 7, 2021; M. PILLONI, J. KÁDÁR, T. ABU HAMED, *The impact of covid-19 on energy start-up companies: the use of global financial crisis (gfc) as a lesson for future recovery*, in *Energies*, n. 10, 2022; S. SIDDI, F. PRANDIN, *Governing the UE's energy crisis: the European Commission's geopolitical turn and its pitfalls*, in *Politics and Governance*, n. 4, 2023; G. ZACHMANN et al., *Decarbonizzazione dell'energia*, Pubblicazione per la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, Dipartimento tematico politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2021; F. DONATI, *La proposta di riforma del mercato dell'energia elettrica dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2023.

<sup>6</sup> M. ALPINO, L. CITINO, A. FRIGO, *op. cit.*, p. 4.

sul mercato elettrico pubblicata nell'ottobre 2021 dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER)<sup>7</sup>.

Il mercato del gas naturale in Europa ha storicamente garantito risorse energetiche abbondanti e a costi competitivi, indipendentemente dalla collocazione geografica dei fornitori. Ma, nel 2021 la produzione energetica endogena dell'Unione europea ha subito una consistente contrazione, soddisfacendo il solo 20% del fabbisogno, a fronte del 35% registrato nel 2011. Dunque, la restante domanda è stata garantita dalle importazioni tramite gasdotti provenienti da Paesi extra UE. La Federazione Russa, al contempo, ha certamente rinunciato a ingenti proventi, cedendo quindi a logiche divergenti rispetto al paradigma della massimizzazione del profitto. Difatti ha proceduto con una contrazione deliberata e a tratti una cessazione integrale dei flussi di gas<sup>8</sup>.

Nel contesto economico finora descritto, si inserisce la legge romana n. 259/2021, approvata nell'ottobre 2021, che ha introdotto un'imposta straordinaria, nota come imposta sugli "extra-profitti", con un'aliquota dell'80% per alcuni produttori di energia elettrica, applicata retroattivamente dal 1° novembre 2021 al 31 marzo 2022, volta a compensare gli alti costi energetici e a sostenere i consumatori durante l'inverno 2021/2022.

#### 4. La legge romana 259/2021 e le questioni pregiudiziali

Preliminarmente è necessario analizzare la disposizione normativa di cui all'art. II<sup>9</sup> della legge 259/2021, fulcro della descrizione del tri-

<sup>7</sup> P. KOTEK, A. SELEI, B. TAKACSNE TOTH, B. FELSMANN, *What can the EU do to address the high natural gas prices?*, in *Energy Policy*, n. 173, 2023, p. 2.

<sup>8</sup> Ivi, pp. 2-4.

<sup>9</sup> L'art. II recita: «1. Durante il periodo di applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 118/2021, come modificato e integrato dalla presente legge, il reddito aggiuntivo realizzato dai produttori di energia elettrica derivante dalla differenza tra il prezzo medio mensile di vendita dell'energia elettrica e il prezzo di 450 lei rumeni (RON) (circa EUR 89) per megawattora (MWh) è tassato all'80%. 2. I produttori di energia elettrica da combustibili fossili, compresa la cogenerazione, sono esenti dalle previsioni del paragrafo 1.»

buto sugli extraprofitti nel settore energetico romeno. L'art. II introduce un prelievo fiscale con aliquota pari all'80% che colpisce non l'intero reddito, ma solo il cosiddetto reddito aggiuntivo, calcolato come differenza tra il prezzo medio mensile effettivamente realizzato dalla vendita di energia elettrica sul mercato e una soglia fissa di riferimento stabilita dal legislatore (450 RON/MWh, circa 89 EUR).

La misura appena analizzata persegue la finalità di isolare la rendita infra-marginale, causata dall'incremento dei prezzi del mercato; il ricavo eccedente il valore ritenuto congruo dal legislatore romeno, deve allora essere quasi integralmente indirizzato allo Stato. La norma identifica i produttori di energia elettrica come soggetti passivi, ma ne esenta alcuni dal pagamento del tributo, sulla base di criteri soggettivi e oggettivi. La prima esenzione è a favore dei produttori che utilizzano fonti fossili: questi ultimi hanno subito a loro volta un aumento dei costi di produzione<sup>10</sup>, dunque il loro margine di profitto non dovrebbe aver subito incrementi e non dovrebbero aversi extraprofitti. Dal 1° gennaio 2022, anche i produttori da biomassa vengono sottratti al prelievo. Dunque il prelievo fiscale finisce con il gravare principalmente sui produttori di energia da fonti rinnovabili (eolico, solare, idroelettrico) o nucleare, i quali hanno costi di generazione stabili, beneficiando così direttamente dell'aumento dei prezzi di borsa.

Altri fattori di rilievo, desunti dall'interpretazione letterale della normativa, attengono ai profili procedurali. In particolare la legge stabilisce un obbligo di liquidazione mensile: il tributo deve essere dichiarato e versato entro il 25 del mese successivo a quello di riferimento. Il gettito deve affluire su un conto separato del bilancio dello Stato,

«21. L'imposta di cui al paragrafo 1 è dichiarata e pagata su base mensile dai produttori di energia elettrica, ad eccezione di quelli di cui al paragrafo 2, fino al giorno 25 incluso del mese successivo a quello per cui detta imposta è dovuta. Tale imposta è versata al bilancio dello Stato, su un conto separato delle entrate del bilancio. 22. In deroga al paragrafo 21, l'imposta di cui al paragrafo 1 dovuta per il periodo dal 1° novembre al 31 dicembre 2021 è dichiarata e pagata entro il 25 gennaio 2022». L'articolo III, paragrafo 3, del decreto-legge n. 11/2022 di modifica e integrazione della legge n. 259/2021 così prevede: «Sono esenti dalle previsioni dell'articolo II, paragrafo 1, della legge n. 259/2021 (...) i produttori di energia elettrica da biomassa, a partire dai redditi aggiuntivi realizzati dopo il 1° gennaio 2022».

<sup>10</sup> A tal riguardo si veda l'interconnessione sistemica tra produzioni, prima trattata.

il che potrebbe suggerire che l'intento del legislatore sia quello di destinare i proventi al finanziamento di misure di compensazione per i consumatori finali, colpiti dai rincari energetici.

I tributi sono uno strumento estremamente efficace per il legislatore UE e per quelli domestici, potendo realizzare anche finalità extrafiscali; in particolare, con riguardo alla tutela ambientale, restando comunque ferme le norme in tema di tutela del mercato concorrenziale. La legge romena desta quindi perplessità per due ordini di motivazioni: potrebbe risultare discriminatoria e aggirare la finalità extrafiscale di tutela ambientale. Inquadrata la disciplina rumena, si procede, allora, ad analizzare la stessa alla luce delle argomentazioni condotte dalla CGUE, con riguardo alle singole questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio.

#### 4.1. *La prima e la seconda questione pregiudiziale*

Per quanto attiene alla prima delle questioni pregiudiziali, la CGUE accerta se gli articoli 107 e 108 TFUE debbano essere interpretati nel senso che una normativa nazionale come quella introdotta dalla legge n. 259/2021, sia discriminatoria, essendone prevista l'applicazione solo a determinati produttori di energia elettrica, compresi quelli da fonti rinnovabili.

Ai sensi dell'art. 107 par. 1 TFUE, la nozione di aiuto di Stato<sup>11</sup> è

<sup>11</sup> I. AGNOLUCCI, *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024; E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato. Profili generali e problematiche energetiche*, Milano, 2022; M.P. CHITI, *Gli aiuti di Stato nel prisma degli interessi pubblici. Per un rinnovato approccio*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *Il diritto bancario europeo*, Pisa, 2022; L. COSTANZO, *Il caso Apple tra tutela della concorrenza e sovranità fiscale europea*, in *Rivista di Diritto tributario*, n. 1, 2025; L. DANIELE, *Diritto del Mercato unico europeo e dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Milano, 2025; ID., *Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova comunicazione della Commissione europea*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina degli aiuti di Stato*, Torino, 2011; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2010; G. FONDERICO, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, Torino, 2022; M. HEIDENHAIN, *European State*

ricostruita attraverso quattro requisiti, tra loro cumulativi e non alternativi: a) la riconducibilità allo Stato della risorsa; b) l'attribuzione di un vantaggio; c) la conseguenza di falsare la concorrenza; d) il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri<sup>12</sup>.

Il secondo paragrafo del medesimo articolo individua i casi eccezionali e il terzo elenca le misure che potrebbero essere compatibili con la disciplina UE. Difatti, l'art. 108 TFUE attribuisce alla Commissione il ruolo di garante della disciplina in esame, dovendo quest'ultima procedere al vaglio delle misure adottate dai singoli Stati membri. Nel caso in cui la Commissione accerti la contrarietà alla disciplina euro unitaria della misura concessa dallo Stato o comunque tramite risorse statali, lo Stato membro deve procedere alla soppressione o alla rimodulazione della stessa. Qualora, nel termine prefissato dalla Commissione, lo Stato non si conformi alla decisione assunta, qualsiasi tra gli Stati membri interessati, oppure la stessa Commissione possono adire la CGUE<sup>13</sup>.

Per comprendere che utilizzo la CGUE faccia della nozione di aiuto di Stato è di rilievo la nota sentenza *Preussen Elektra* C-379/98 (2001): in tale pronuncia, la CGUE argomenta in tema di bilanciamento tra le esigenze del mercato unico e le normative che ne garantiscono il funzionamento e la tutela dell'ambiente. Più nel dettaglio il caso attiene all'obbligo, imposto da una normativa tedesca ai distributori privati di energia, di acquistare elettricità da fonti rinnovabili a prezzi minimi superiori a quelli di mercato. La misura descritta è adottata dal

*Aid Law*, München, 2016; G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza ed aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022; U. NASCIMBENE, A. DI PASCALE (a cura di), *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Basilea, 2018; P.L. PORCU, G. MOTTA, M. BOTTA (a cura di), *EU State Aid Law, Emerging Trends at the National and EU Level*, Cheltenham, 2020; C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*, Oxford, 2022; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023; G. TESAURO, S. INGROSSO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009; M.L. TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 15, 2010.

<sup>12</sup> G. CONTALDI, *La nozione di aiuti di Stato*, in *Eurojus.it*, n. 3, 2019, p. 109.

<sup>13</sup> F.M. SALERNO, F. MACCHI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea su meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2018, p. 161.

legislatore tedesco con l'intento di promuovere l'utilizzo di energia pulita, ma certamente non è scevra da profili problematici; in particolare se ne sospetta la contrarietà al divieto di aiuti di Stato, potendo tale manovra generare uno squilibrio, a svantaggio dei produttori di energie non rinnovabili. La CGUE stabilisce che tale meccanismo non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'odierno art. 107 TFUE, poiché l'agevolazione non deriva da una gestione di risorse pubbliche, bensì da un trasferimento di ricchezza imposto per legge tra soggetti privati. Sotto il profilo della libera circolazione delle merci, pur ammettendo che tale obbligo possa ostacolare gli scambi intracomunitari, la Corte lo ritiene giustificato dal perseguimento di obiettivi ambientali e dalla necessità di ridurre le emissioni di gas serra, in linea con gli impegni internazionali del Protocollo di Kyoto. Difatti, la Corte scrive che l'intervento normativo del legislatore tedesco «è utile alla protezione dell'ambiente nei limiti in cui contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra che rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che la Commissione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare».

Va comunque tenuto a mente che interventi normativi, sulla falsariga di quello tedesco, contraddistinti da portata generale, potrebbero celare tra i risultati quello di appropriarsi e reindirizzare risorse di soggetti privati, eludendo il divieto di aiuti di Stato *ex art.* 107 TFUE, nella parte in cui fa riferimento alle risorse statali. La giurisprudenza CGUE successiva alla sentenza *Preussen Elektra* affronta alcune delle questioni rimaste precedentemente insolte. A tal riguardo, si veda la sentenza ENEA 2017, C-329/15, nella quale la Corte dà alla nozione di aiuti di Stato una connotazione "espansiva". Affinché possa dirsi che la misura attinge a risorse statali devono coesistere i seguenti requisiti: a) la misura incentivante è rinvenibile in una fonte statale; b) il costo della misura rimane a carico delle imprese obbligate; c) la maggioranza delle imprese obbligate è in mano pubblica, dovendo ulteriormente appurare che lo Stato non abbia fatto proprie le risorse delle imprese che controlla<sup>14</sup>.

Stante la suddetta ricostruzione espansiva, nel caso di specie, la

<sup>14</sup> F.M. SALERNO, F. MACCHI, *op. cit.*, p. 166.

CGUE dichiara la prima questione irricevibile<sup>15</sup>: il giudice di rinvio non ha adeguatamente fornito gli elementi descrittivi del prelievo fiscale, necessari per accertare ricorrano gli elementi qualificanti il vietato aiuto di Stato. Secondo giurisprudenza costante della Corte, il giudice domestico, nel sollevare una questione pregiudiziale, deve prospettare l'ambito di fatto e di diritto in cui la stessa si inserisce<sup>16</sup>. La Corte è particolarmente attenta a tutelare i passaggi procedurali propri del rinvio pregiudiziale, compresi gli oneri che i giudici nazionali sono chiamati a rispettare, in ossequio al principio di cooperazione giudiziaria.

La seconda delle questioni pregiudiziali prende a riferimento gli articoli 49 e 56 TFUE e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ci si chiede se tali norme debbano essere interpretate nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella introdotta dalla legge n. 259/2021, che impone un prelievo, di importo elevato, soltanto a determinati produttori di energia elettrica (compresi quelli da fonti rinnovabili), escludendo altre categorie di produttori. In particolare, la società ricorrente ha sede in uno Stato diverso da quello della società madre, per cui il giudice del rinvio individua nel prelievo fiscale oggetto di analisi un fattore tale da scoraggiare la prosecuzione dell'attività produttiva in territorio romeno. La CGUE sottolinea, pe-

<sup>15</sup> Sui concetti di irricevibilità e inammissibilità si veda C. LACCHI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Sul rinvio pregiudiziale, come mezzo di dialogo tra giudice nazionale e CGUE si vedano, a titolo esemplificativo: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024; G. TESAURO, *Manuale di diritto*, cit.; A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018; F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022; L.S. ROSSI, *Un dialogo da giudice a giudice - Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2022; B. NASCIBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2009; G. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Torino, 2023; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; P. MORI, *Il rapporto tra la Corte di giustizia e le giurisdizioni nazionali nell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali*, in *Annali AISDUE*, n. 1, 2020.

rò, che la società madre del suddetto gruppo non è parte della controversia di cui al procedimento principale e che il prelievo fiscale interessa la sola società figlia, operante in Romania. Non è adeguatamente esposta dal giudice la motivazione per la quale la società madre avrebbe ripensato le proprie politiche produttive. Vista la divergenza tra la seconda questione proposta dal giudice di rinvio e le parti difatti interessate dal procedimento principale, la CGUE qualifica la presente questione quale irricevibile. Infatti, il rinvio pregiudiziale ha la funzione di verificare la legittimità di una legge nazionale o di un atto amministrativo o di una prassi amministrativa rispetto al diritto dell'Unione europea e non è, invece, finalizzato a ottenere un parere su questioni generali od ipotetiche, dovendo essere volto a risolvere una controversia effettiva ed attuale, fondata sulla rilevanza della questione pregiudiziale.

#### *4.2. La terza e la quarta questione pregiudiziale*

La terza e la quarta questione sono, invece, affrontate nel merito. In particolare, la terza delle questioni pregiudiziali verte sul se, prima del regolamento (UE) n. 1854/2022, la direttiva 2019/944/UE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, osti a una normativa nazionale che potrebbe tradursi in una fissazione del prezzo di vendita o comunque ad una limitazione della libertà di fissare il prezzo di vendita, come quella introdotta dalla legge n. 259/2021. La direttiva 2019/944/UE si occupa della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica e non manca di concentrarsi sulla tutela dei consumatori, perseguendo la finalità di monitorare equità e trasparenza dei mercati dell'energia. Ai fini dell'analisi della terza questione pregiudiziale, di particolare rilievo è l'articolo 9, paragrafo 1 della direttiva: la finalità allo stesso sottesa è la realizzazione di un mercato dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro e sostenibile, dal punto di vista ambientale, e non discriminatorio. Da interpretare in combinato disposto con il predetto articolo 9, è l'art. 58 lettera c): l'autorità di regolazione si impegna a «eliminare le restrizioni agli scambi di energia elettrica tra gli Stati membri e sviluppare adeguate capacità di trasmissione transfrontaliere per soddisfare la domanda e migliorare l'integrazione dei mercati nazionali che po-

trebbe agevolare la circolazione dell'energia elettrica attraverso l'Unione».

A parere dei giudici della CGUE la normativa rumena non mira a regolamentare la produzione di energia elettrica, né mira a incidere sull'equilibrio del mercato concorrenziale, non entrando, dunque, in conflitto con la direttiva. Il prelievo fiscale non corrisponderebbe neppure, stando alle argomentazioni della Corte, ad una misura di fissazione dei prezzi. A tal riguardo, si evidenzia la difficoltà di individuare un metodo armonizzato che qualifichi univocamente la molteplicità di prelievi tributari, disciplinati dal legislatore domestico, centrandone tutte le caratteristiche e associandovi adeguatamente il *nomen iuris*. Il diritto dell'Unione europea<sup>17</sup> si regge sul principio di attribuzione<sup>18</sup>, in ossequio al quale le competenze proprie dell'UE devono trovare fondamento nelle norme dei Trattati, ossia nel cosiddetto «diritto primario»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Con riguardo al diritto tributario dell'Unione europea, si vedano, a titolo esemplificativo: P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017; G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2024; C. SACCHETTO, *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino, 2016; N. POLLARI, *Elementi di diritto tributario dell'Unione europea*, Roma, 2022; F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, Napoli, 2006; M. LAN, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER, *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation*, Wien, 2022.

<sup>18</sup> Si vedano, per un approfondito inquadramento del principio in esame: U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020; K. LENAERTS, *The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Powers*, in *Fordham International Law Journal*, n. 4, 1993; A. TIZZANO, *Verso I 60 anni dai trattati di Lisbona*, Torino, 2016; M. DOUGAN, *EU Competences In An Age of Complexity And Crisis: Challenges And Tensions In the System of Attributed Powers*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2024; E. MACIARIELLO, *EU Agencies and the Issue of Delegation: Conferral, Implied Powers and the State of Exception*, in *European Papers*, n. 3, 2019; A. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022; G. DE BÚRCA, *Limiting EU Powers*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1, 2005; L. SAARELAINEN, *Rule of Law as shadow of EU law - an analysis regarding the interaction between the Charter, Article 19(1) TEU and the principle of conferral*, Lund, 2025.

<sup>19</sup> Sul diritto primario UE si vedano, a titolo esemplificativo: R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022.

Sempre a parere della Corte, la norma romena non limiterebbe la libertà di fissazione del prezzo: tale affermazione non pare del tutto condivisibile, poiché ancorata a criteri forse troppo formalistici. Può dirsi che l'effetto economico sostanziale della misura fiscale equivalga a un "price cap" (tetto al prezzo), infatti, tassando l'80% del valore eccedente i 450 RON/MWh, il legislatore svuota di contenuto la libertà dei produttori di beneficiare delle dinamiche di mercato. Dunque, un prelievo così massiccio potrebbe neutralizzare gli incentivi agli scambi transfrontalieri di cui all'art. 58, lett. c), della direttiva 2019/944/UE.

Un'altra delle misure con cui l'Unione europea ha reagito alla crisi energetica del 2021 e che è necessario analizzare con riguardo alla terza delle quattro questioni pregiudiziali, è il regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore UE tramite il suddetto regolamento consistono nella riduzione della domanda di energia elettrica oltre che nella redistribuzione dei ricavi, divenuti particolarmente elevati, del settore energetico<sup>20</sup>.

In particolare, l'art. 3 par. 1 del regolamento stabilisce per gli Stati membri l'obiettivo di riduzione del «consumo lordo complessivo mensile di energia elettrica del 10% rispetto alla media del consumo lordo di energia elettrica nei mesi corrispondenti del periodo di riferimento».

Dal combinato disposto degli artt. 6 e 7 si deduce che l'Unione europea stabilisce un tetto obbligatorio di 180 EUR per MWh di energia elettrica (da fonti rinnovabili e non), prodotta ai ricavi di mercato dei produttori.

L'articolo 8 consente agli Stati membri di mantenere o introdurre limiti ai ricavi di mercato dei produttori di energia elettrica più stringenti rispetto al tetto UE di 180 €/MWh, di cui all'art. 6. Più nel dettaglio il legislatore domestico può introdurre delle differenziazioni tra le varie fonti energetiche, estendere il tetto dei prezzi a destinatari diversi dai produttori, ad esempio gli intermediari, innalzare il tetto dei costi e limitare i ricavi provenienti da altre tecnologie.

In ogni caso, il legislatore UE stabilisce dei criteri ai quali le misure

<sup>20</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio, in eur-lex.europa.eu, 2023, p. 3.

nazionali devono necessariamente conformarsi così da non violare il diritto euro unitario. Vanno cioè rispettati i principi di proporzionalità e non discriminazione, non scoraggiare gli investimenti a lungo termine, soprattutto nel settore delle energie rinnovabili, oltre che garantire la copertura dei costi e l'integrità dei mercati, evitando cioè di distorcere il funzionamento.

Infine, la quarta questione pregiudiziale prende a riferimento le disposizioni dell'articolo 191 paragrafo 2 TFUE (principio del "chi inquina paga"<sup>21</sup>) e del regolamento (UE) n. 1119/2021. Ci si chiede se normativa nazionale come quella introdotta dalla legge n. 259/2021 comprometta gli obiettivi europei relativi al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e la politica dell'Unione europea in materia di tassazione dell'energia. Focalizzando l'attenzione sul regolamento<sup>22</sup> in esame, ossia il n. 1119/2021/UE, detto anche "Normativa europea sul clima", è di particolare rilievo il comma 2 dell'art. 1, rubricato «Oggetto e ambito di applicazione», il quale predispone una sorta di dichiarazione di intenti e presenta il sistema di governance<sup>23</sup> di cui agli articoli seguenti. Dunque, se da un lato la Comunità internazionale<sup>24</sup> si

<sup>21</sup> Sul tema della sostenibilità ambientale delle attività economiche si veda: V. FICARI, *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, Torino, 2025. In particolare, nell'ambito del capitolo III, l'autore tratta del principio chi inquina paga e della tassazione delle attività economiche, argomentando intorno ad un'auspicabile gestione democratica del relativo gettito.

<sup>22</sup> I regolamenti sono atti a portata generale, aventi valore erga omnes, i cui destinatari non sono quindi individuabili da principio. Inoltre, hanno efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri UE. L'ultima delle caratteristiche appena riportate, fa dei regolamenti euro unitari uno strumento estremamente duttile ed efficace nella realizzazione dell'obiettivo di armonizzazione delle legislazioni domestiche nelle materie alle quali esso è dedicato. Difatti un atto direttamente applicabile viene incorporato nei sistemi giuridici statali e produce effetti generalizzati, senza che lo Stato debba ricorrere a misure di applicazione e a interventi legislativi integrativi. In tal senso: G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea – Parte istituzionale*, Torino, 2023, pp. 295-298.

<sup>23</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 29, 2022, p. 2.

<sup>24</sup> Sul tema delle Convenzioni internazionali sul clima si vedano, a titolo esemplificativo: T. SCOVAZZI, *Il trattato sul clima*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2017; R. LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, n. 1, 2022.

occupa di individuare gli obiettivi generali e comuni, dall'altro, l'Unione europea elabora una strategia e monitora gli strumenti adoperati dai singoli Stati membri. Alle autorità domestiche è infatti attribuito un certo margine di discrezionalità: gli Stati UE devono periodicamente informare l'Unione europea circa gli strumenti adoperati e motivare adeguatamente nel caso in cui si discostino da quanto stabilito dal legislatore UE<sup>25</sup>.

Infatti, ai sensi dell'art. 2 l'Unione europea e i singoli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'obiettivo di cui all'art. 1 possa essere realizzato, ispirati dai corollari di equità e solidarietà, oltre che dal principio di efficienza, da valutare con riguardo ai costi e ai mezzi adoperati, in raffronto ai risultati conseguiti<sup>26</sup>.

Il regolamento regolamento (UE) n. 1119/2021 appare, allora, in molti aspetti, vago, programmatico, più che direttamente applicabile, attribuendo, di fatto, alle istituzioni statali il compito di formulare misure attuative. L'approccio tenuto dal legislatore UE, fin qui descritto, si presta ad una duplice interpretazione: da un lato certamente valorizza il dialogo e la responsabilizzazione delle istituzioni dei singoli Stati membri, dall'altro si pone con eccessiva timidezza, mal conciliandosi con la necessità di adottare efficaci politiche sul clima<sup>27</sup>.

I giudici nell'affrontare la quarta questione, preliminarmente chiariscono che il *Green deal*, essendo una comunicazione della Commissione<sup>28</sup>, non ha natura vincolante e non può quindi essere utilizzato come parametro di legittimità. Spostandosi sull'articolo 191 del TFUE, la Corte ribadisce, poi, che tale disposizione definisce solo obiettivi generali della politica ambientale rivolti al legislatore dell'Unione e non ai singoli Stati o ai privati; pertanto, il principio "chi inquina paga"<sup>29</sup> non possiede un effetto diretto tale da permettere ai

<sup>25</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 2, 2022, pp. 297-298.

<sup>26</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica*, cit., p. 3.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>28</sup> Sul tema degli atti atipici adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, tra cui le comunicazioni della Commissione, si consulti la pagina dedicata del portale [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>29</sup> Per quanto attiene all'applicazione giurisprudenziale del principio "chi inquina

produttori di contestare una norma tributaria nazionale in assenza di atti specifici di armonizzazione. Infine, pur riconoscendo che il regolamento (UE) n. 1119/2021 impone l'obiettivo vincolante della neutralità climatica entro il 2050, la Corte osserva che la normativa dell'Unione in materia ambientale non disciplina in modo specifico l'adozione di imposte sui redditi come quella romena, concludendo che tali parametri generali non ostano alla misura nazionale, nonostante l'esenzione concessa ai produttori da combustibili fossili.

Sul punto, probabilmente la Corte avrebbe dovuto dedicarsi all'analisi della *ratio* sottesa alla norma romena, infatti l'innalzamento dei prezzi, colpito dall'imposta, corrisponde ad un effettivo extra profitto nel caso di energie da fonti rinnovabili, non addossandosi al produttore costi più ingenti. Al contrario, i produttori di energia da fonti quali gas liquefatto e biomasse fronteggiano un incremento dei costi di fornitura delle materie prime, per cui non si registrano effettivi extra profitti. Alla luce della ricostruzione sopra esposta, emerge che la normativa romena in esame non sarebbe elusiva delle norme UE in tema di tutela ambientale, ma risponderebbe alle necessità evidenziate in una fase emergenziale.

Inoltre, come precedentemente sottolineato, il *Green deal* va giuridicamente qualificato come comunicazione della Commissione, atto UE atipico e dal carattere non vincolante (*soft law*), adoperato al fine di delineare nuove politiche, programmi o orientamenti interpretativi. Nonostante la predetta analisi sia tecnicamente corretta e collochi adeguatamente il *Green deal* nella gerarchia delle fonti UE, marginalizzare il peso interpretativo che tale atto potrebbe e dovrebbe avere in sede giudiziaria significa creare una potenziale frattura tra le politiche

paga" ex art. 191 par. 2 TFUE si vedano, a titolo esemplificativo, le seguenti pronunce della Corte giust. UE: 9 luglio 2020, causa C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein eV* contro *Kreis Nordfriesland*; 14 maggio 2020, causa C-15/19, *A.m.a. - Azienda municipale ambiente SpA* contro *Consorzio Laziale Rifiuti - Co.La.Ri.*; 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare et al.* contro *Gruppo Fipa et al.* Il principio "chi inquina paga" è dunque adoperato, insieme al principio di proporzionalità, come parametro interpretativo delle direttive UE in materia ambientale, tra le quali la direttiva quadro sui rifiuti, la direttiva sulle discariche e la direttiva quadro sulle acque.

portate avanti dall'Unione europea e le pronunce della relativa autorità giudiziaria.

### 5. Conclusioni

In conclusione, può dirsi che l'approccio adottato dalla CGUE valorizza la sovranità fiscale del legislatore domestico, stando, però, non poche perplessità. Se da un lato ci si attenderebbe che l'attività ermeneutica e interpretativa della Corte di giustizia UE garantisca sempre i principi climatici e ambientali contenuti nei Trattati e nella normativa derivata, al contempo va adeguatamente analizzata la *ratio* della norma domestica, nonché la sua natura transitoria. Un profilo di peculiare rilievo sistematico, che emerge dall'esegesi della pronuncia in commento, attiene alla tenuta del "dialogo tra giudici" nell'ambito del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. La declaratoria di irricevibilità delle prime due questioni, inerenti ai complessi profili sostanziali della disciplina degli aiuti di Stato e della libertà di stabilimento, palesa come l'inadeguata formulazione della questione da parte del giudice a quo abbia severe ricadute sull'effettività della tutela giurisdizionale.

La manchevole delineazione, da parte del giudice *a quo*, del quadro fattuale e normativo, nonché l'insufficiente esplicitazione del nesso di pregiudizialità tra la disciplina interna e il parametro euro-unitario, hanno determinato la caducazione delle pretese dei produttori di energia rinnovabile per vizi di rito. I quesiti pregiudiziali, così mal formulati, costituiscono un'occasione mancata: diversamente la Corte avrebbe analizzato nel merito profili giuridici di evidente spessore. L'esito processuale della vicenda sollecita un'indagine dottrinale circa la natura del *vulnus*: l'indirizzo della Corte potrebbe essere imputabile a un'insufficiente perizia nelle tecniche di redazione del rinvio a livello nazionale, ma potrebbe, di contro, riflettere un'eccessiva rigidità del sindacato di ammissibilità esperito dai giudici di Lussemburgo.

\*\*\*

*Abstract\***Ita*

Il presente contributo analizza criticamente la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 ottobre 2025 (causa C-391/23, *Brăila Winds*), che interviene sul delicato equilibrio tra l'autonomia fiscale degli Stati membri e gli obiettivi climatici europei. La controversia trae origine da una misura tributaria rumena (legge n. 259/2021) che, istituendo un'imposta sugli "extra-profitti" nel settore energetico, ha introdotto un regime selettivo a svantaggio dei produttori da fonti rinnovabili, esentando i produttori da fonti fossili. L'autrice approfondisce il quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione alla direttiva 2019/944/UE e al regolamento (UE) n. 1119/2021, evidenziando come la politica fiscale nazionale possa porsi in contrasto con gli obiettivi di neutralità climatica tracciati dal *Green deal*. Oltre ai profili di merito, lo studio esamina le rilevanti questioni di rito emerse nel giudizio: la Corte ha infatti dichiarato irricevibili le questioni inerenti alla libertà di stabilimento e agli aiuti di Stato a causa di un'inadeguata formulazione del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE. In conclusione, il lavoro riflette sulla "prudenza istituzionale" dei giudici di Lussemburgo e sulla negazione dell'effetto diretto al principio "chi inquina paga" (art. 191 TFUE), sollevando dubbi sull'effettività della tutela giurisdizionale per gli operatori della *green economy* e sulla tenuta del dialogo tra corti nazionali ed europee in materia ambientale.

*Keywords:* Transizione ecologica, *Green deal*, autonomia fiscale, fonti rinnovabili, rinvio pregiudiziale.

*En*

This article provides a critical analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 16 October 2025 (Case C-391/23, *Brăila Winds*), focusing on the delicate balance between Member States' fiscal autonomy and EU climate objectives. The dispute stems from a Romanian tax measure (Law No. 259/2021) which, by introducing a "windfall tax" on the energy sector,

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

established a selective regime detrimental to renewable energy producers while exempting fossil fuel producers. The author explores the relevant legal framework, specifically directive 2019/944/EU and regulation 2021/1119/EU, highlighting how national tax policies may conflict with the climate neutrality aim outlined by the Green deal. In addition to the substantive issues, the study examines the significant procedural matters that arose: the Court declared the questions concerning freedom of establishment and State aid inadmissible due to the inadequate formulation of the preliminary reference under Art. 267 TFEU. Finally, the paper reflects on the “institutional prudence” of the Luxembourg judges and the denial of direct effect to the “polluter pays” principle (art. 191 TFEU), raising concerns about the effectiveness of judicial protection for green economy operators and the robustness of the dialogue between national and European courts in environmental matters.

*Keywords:* Ecological transition, Green deal, fiscal autonomy, renewable energy sources, preliminary ruling



*Hanno scritto in questo numero*

*Vitor Abrabão Castro Alves*, Studente di *Mestrado* in diritto presso l'Università di São Paulo, Brasile, e presso la Tsinghua University, Cina – vitorabrahao@usp.br

*Valentina Capasso*, Ricercatrice di Diritto processuale civile presso l'Università di Napoli Federico II – valentina.capasso@unina.it

*Domenico Cristallo*, Ricercatore in *tenure track* di Diritto agrario e alimentare presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – domenico.cristallo@uniba.it

*Francesco De Facci*, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Padova – francesco.defacci@phd.unipd.it

*Vincenzo Di Gioia*, Cultore della materia in Diritto privato presso l'Università degli Studi di Foggia – vincenzo.digioia@unifg.it

*Marica Di Pierri*, Dottoressa di ricerca in Diritti umani presso l'Università degli Studi di Palermo, Associazione A Sud – maricadipierri@asud.net

*Giulia Di Rosso*, Dottoranda di ricerca in Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Teramo – gdirosso@unite.it

*Sara Fucito*, Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II – sarafucito@gmail.com

*Francesco Giacchi*, Borsista di ricerca in Diritto penale presso l'Università degli Studi di Teramo – fra.giacchi@gmail.it

*Jakub Medda*, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Teramo – jmedda@unite.it

*Maurizio Ricci*, Professore emerito di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Foggia – maurizio.ricci@unifg.it

*Claudio Sartea*, Professore associato di Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Perugia – claudio.sartea@unipg.it

*Flávia Trentini*, Professoressa associata di Diritto agrario presso l'Università di São Paulo (USP), Brasile – [trentini@usp.br](mailto:trentini@usp.br)



Anno II  
Numero 1-2026  
Quadrimestrale  
gennaio-aprile 2026  
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli  
Tel. (39) 081.5800459  
[editoriale.abbonamenti@gmail.com](mailto:editoriale.abbonamenti@gmail.com)  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

Rivista quadrimestrale open access